



DIANA RAQUEL REIS
GUIMARÃES

A RELAÇÃO DA AUDITORIA INTERNA COM O
ENDIVIDAMENTO NOS MUNICÍPIOS PORTUGUESES



DIANA RAQUEL REIS
GUIMARÃES

A RELAÇÃO DA AUDITORIA INTERNA COM O ENDIVIDAMENTO NOS MUNICÍPIOS PORTUGUESES

Dissertação apresentada à Universidade de Aveiro para cumprimento dos requisitos necessários à obtenção do grau de Mestre em Contabilidade, realizada sob a orientação científica da Professora Doutora Helena Coelho Inácio, Professora Adjunta do Instituto Superior de Contabilidade e Administração da Universidade de Aveiro e do Professor Doutor Rui Pedro Figueiredo Marques, Professor Adjunto do Instituto Superior de Contabilidade e Administração da Universidade de Aveiro.

o júri

presidente

Prof. Doutor João Francisco de Sousa
professor adjunto do Instituto Superior de Contabilidade e Administração da Universidade de Aveiro

arguente

Prof. Doutora Alcina Augusta Sena Portugal Dias
professora adjunta do Instituto Superior de Contabilidade e Administração do Porto

orientador

Prof. Doutora Helena Coelho Inácio
professora adjunta do Instituto Superior de Contabilidade e Administração da Universidade de Aveiro

agradecimentos

Em primeiro lugar, gostaria de agradecer aos meus professores e orientadores Professora Helena Inácio e Professor Rui Marques pela dedicação, atenção e o tempo disponibilizado no desenvolver da dissertação.

Agradeço também aos meus pais e irmã, por serem ao longo da minha vida o meu porto seguro. Aos meus avós por sempre acreditarem em mim e neste momento em especial à minha avó Glória que me irá sempre acompanhar.

Agradeço também aos meus amigos por todo o apoio e motivação ao longo de 5 anos de percurso académico, em especial à Júlia, Daniela e Elisabete.

Ao Paulo, obrigada pelo carinho, por seres a minha alavanca, a minha força e coragem. Finalmente, agradeço ao Instituto Superior de Contabilidade e Administração de Aveiro e a todos os professores que me acolheram e à Universidade de Aveiro pela oportunidade.

palavras-chave

auditoria interna, controlo interno, municípios portugueses, endividamento.

resumo

Ao investigar o grau de endividamento dos municípios portugueses da região norte centro, o presente estudo tem como objetivo principal compreender qual a influência da auditoria interna no grau de endividamento dos municípios. Neste sentido, o trabalho de investigação pretende responder a questões relacionadas com a influência que o uso da auditoria interna pode acrescentar ao combate do endividamento municipal e de que forma pode cooperar na construção de medidas preventivas em relação ao endividamento. De forma a obter informação mais detalhada sobre esta problemática, o uso de questionários foi a metodologia adotada. Os questionários tiveram como objetivo compreender a realidade da auditoria nos municípios e, através da análise dos resultados, foi possível proporcionar informação que possa vir a ser útil para os próprios municípios na tomada de decisão na área económica e financeira. Os resultados permitem comprovar que o uso da auditoria interna, e consequentemente dos seus procedimentos, pode ajudar os municípios em estudo no combate ao endividamento excessivo. O desenvolvimento deste trabalho de investigação representa, também, um passo importante em termos de literatura, uma vez que, apesar da crescente preocupação com o serviço que as autarquias locais prestam, não há evidências da existência de estudos da mesma natureza em Portugal.

keywords

internal audit, internal control, portuguese municipalities, indebtedness.

abstract

The main objective of this study is to determine the influence of the internal audit in the degree of indebtedness of Portuguese municipalities, focusing on the north central region. In this sense, the research work aims to answer the questions related to the influence that the use of the internal audit can add to the fight against municipal indebtedness and how it can cooperate in the construction of preventive measures in relation to the indebtedness. In order to obtain more detailed information about this problem, the use of questionnaires was the methodology adopted. The questionnaires were intended to understand the reality of the audit in the municipalities and, through analysis of the results, it was possible to provide information that may be useful for the municipalities in the decision making on the economic and financial area. The results prove that the use of internal audit and its procedures can help the municipalities to reduce the over-indebtedness. The development of this research also represents an important contribution in terms of literature, since, despite the growing concern with the service provided by local authorities, there is no evidence of the existence of studies of the same nature in Portugal.

Índice

Lista de Figuras.....	xv
Lista de Tabelas	xvii
Glossário de Siglas.....	xix
1. INTRODUÇÃO	1
2. REVISÃO DA LITERATURA	2
2.1. Auditoria no setor público.....	4
2.2. Organismos de auditoria e finanças locais em Portugal	9
2.3. Organismos internacionais de auditoria	11
2.4. Procedimentos de auditoria nos municípios.....	14
2.5. Municípios Portugueses	17
2.6. As finanças locais e a legislação	18
2.7. O endividamento municipal	19
3. METODOLOGIA.....	4
3.1. Enquadramento e Questões de Investigação	31
3.2. Amostra	32
3.3. Recolha e Tratamento de dados	35
4. APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS	39
4.1. Apresentação e discussão dos resultados.....	41
4.1.1. Análise às estruturas organizacionais dos municípios	41
4.1.2. Análise do inquérito por questionário	44
4.1.3. Caracterização da amostra.....	45
4.1.4. Presença da auditoria no município.....	48
4.1.5. Importância da auditoria interna para o endividamento	53
5. CONCLUSÃO	59
REFERÊNCIAS.....	65
APÊNDICES	69
Apêndice I.....	71
Apêndice II.....	75

Lista de Figuras

FIGURA 1. SETOR PÚBLICO EM PORTUGAL.....	10
FIGURA 2. NORMATIVO INTOSAI E IFAC.....	13
FIGURA 3. COMPETÊNCIAS DE UM AUDITOR EXTERNO	15
FIGURA 4. EVOLUÇÃO DO ENDIVIDAMENTO EM PORTUGAL.....	21
FIGURA 5. CONSTITUIÇÃO DO ENDIVIDAMENTO LÍQUIDO MUNICIPAL	22
FIGURA 6. ADAPTAÇÃO DAS CARACTERÍSTICAS DO SANEAMENTO FINANCEIRO.....	28
FIGURA 7. MUNICÍPIOS ENDIVIDADOS EM 2014	34
FIGURA 8. MUNICÍPIOS ENDIVIDADOS EM 2014	35
FIGURA 9. ESTRUTURA HIERARQUIZADA	41
FIGURA 10. ORGANOGRAMA DA CÂMARA MUNICIPAL DE ÁGUEDA	42
FIGURA 11. GABINETE DE AUDITORIA NA ESTRUTURA ORGÂNICA DOS MUNICÍPIOS ENDIVIDADOS	43
FIGURA 12. GABINETE DE AUDITORIA NA ESTRUTURA ORGÂNICA DOS MUNICÍPIOS NÃO ENDIVIDADOS	43
FIGURA 13. RESPOSTAS OBTIDAS POR PARTE DOS MUNICÍPIOS	45
FIGURA 14. LIGAÇÃO DOS MUNICÍPIOS A ENTIDADES LOCAIS	46
FIGURA 15. PRESENÇA DO CONTABILISTA CERTIFICADO	46
FIGURA 16. SANÇÕES PELO INCUMPRIMENTO DO ENDIVIDAMENTO.....	47
FIGURA 17. UTILIZAÇÃO DOS MECANISMOS DE RECUPERAÇÃO FINANCEIRA	47
FIGURA 18. PRESENÇA DO ROC.....	48
FIGURA 19. TRABALHO REALIZADO PELO ROC.....	49
FIGURA 20. INTERVENÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS	49
FIGURA 21. NORMA DE CONTROLO INTERNO	50
FIGURA 22. DIVULGAÇÃO DA NORMA DE CONTROLO INTERNO	50
FIGURA 23. EXISTÊNCIA DE UM DEPARTAMENTO OU SERVIÇO DE AUDITORIA	51
FIGURA 24. MOTIVOS PARA A EXISTÊNCIA DE UM DEPARTAMENTO DE AUDITORIA INTERNA	52
FIGURA 25. CRIAÇÃO DE UM DEPARTAMENTO DE AUDITORIA INTERNA	53
FIGURA 26. OPINIÃO DOS MUNICÍPIOS SEM AUDITORIA INTERNA	54
FIGURA 27. OPINIÃO DOS MUNICÍPIOS COM AUDITORIA INTERNA	55

Lista de Tabelas

TABELA 1: NORMAS INTERNACIONAIS INTOSAI GOV	12
TABELA 2: EVOLUÇÃO DO ENDIVIDAMENTO LÍQUIDO ATÉ 2012 EM M.E.....	23
TABELA 3: EVOLUÇÃO DO ENDIVIDAMENTO MP/LP ATÉ 2012 EM M.E	23
TABELA 4: EXEMPLO DO CÁLCULO DO LIMITE DE ENDIVIDAMENTO	24
TABELA 5: EXCEÇÕES AO CÁLCULO DO LIMITE DO ENDIVIDAMENTO	25
TABELA 6 : ENTIDADES COMPETENTES RELATIVAS AOS DOCUMENTOS DE PRESTAÇÃO DE CONTAS	26
TABELA 7: CÁLCULO DA SITUAÇÃO DE ENDIVIDAMENTO DOS MUNICÍPIOS EM 2014	33
TABELA 8: DESCRIÇÃO DOS MUNICÍPIOS INQUIRIDOS	34
TABELA 9: QUESTÕES DE RESPOSTA FECHADA, TIPO SIM/NÃO	36
TABELA 10: PERGUNTAS DE OPINIÃO CONSTANTES DO QUESTIONÁRIO	37
TABELA 11: FUNÇÕES DOS INQUIRIDOS	45
TABELA 12: ESTATÍSTICA DESCRITIVA DAS AFIRMAÇÕES DOS MUNICÍPIOS SEM GAI	55
TABELA 13: ESTATÍSTICA DESCRITIVA DAS AFIRMAÇÕES DOS MUNICÍPIOS COM GAI	56

Glossário de Siglas

AI	Auditoria Interna
CI	Controlo Interno
COSO	<i>Committee of Sponsoring Organizations of Treadway Commission</i>
DGAL	Direção Geral das Autarquias Locais
DRA	Diretriz de Revisão/Auditoria
FAM	Fundo de Apoio Municipal
GAI	Gabinete de Auditoria Interna
IFAC	<i>International Federation of Accountants</i>
IIA	<i>The Institute of Internal Auditors</i>
INTOSAI	<i>International Organization of Supreme Audit Institutions</i>
ISA	<i>International Standards on Auditing</i>
LFL	Lei das Finanças Locais
NCI	Norma de Controlo Interno
NUTS	Nomenclaturas de Unidades Territoriais para Fins Estatísticos
OROC	Ordem dos Revisores Oficiais de Contas
POCAL	Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais
RFALEI	Regime Financeiro Das Autarquias Locais E Entidades Intermunicipais
ROC	Revisor Oficial de Contas
SATAPOCAL	Subgrupo de Apoio Técnico na Aplicação do POCAL
SEL	Sector Empresarial Local
TC	Tribunal de Contas

1. INTRODUÇÃO

A prática da auditoria interna nos municípios portugueses ainda é um processo em fase de desenvolvimento. As constantes mudanças que ocorrem no setor público, quer na parte económico-financeira quer nas reformas na administração pública, dificultam que os processos de auditoria interna se fortaleçam. Assim, e apesar da existência de legislação específica para as autarquias como o POCAL (Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais) e a Lei da Finanças Locais, que reforçam a importância da auditoria e do controlo interno nos municípios, estes ainda atribuem pouca importância à auditoria interna. O contexto da crise económico-financeira também influenciou as finanças públicas portuguesas e, como consequência das restrições financeiras nas autarquias, o endividamento municipal sofreu um aumento significativo. Neste sentido, por obrigação da legislação em vigor, os municípios portugueses tiveram de acolher procedimentos de auditoria externa. Assim é possível observar a evolução das funções de auditoria no controlo financeiro das entidades públicas.

A presente dissertação apresenta um estudo sobre os processos de auditoria existentes nos municípios inseridos nas divisões das NUTS III, sendo eles a área metropolitana do Porto, a região de Aveiro, a região de Coimbra e a sub-região Tâmega e Sousa. Como estudo exploratório, o objetivo principal foi descobrir quais os processos de auditoria implementados nos municípios, e de que forma estes processos podem contribuir para o controlo do endividamento autárquico. Pretendeu-se, também, que o trabalho desenvolvido permitisse demonstrar qual o alcance e a importância da auditoria para os municípios portugueses. É pertinente associar o endividamento municipal a esta investigação, uma vez que, apesar de nos últimos anos terem sido feitos esforços de vários organismos no combate ao endividamento, os respetivos efeitos foram tardios. Apesar da questão inicialmente ter tido pouco destaque, a crescente consciencialização da sociedade e a procura da atribuição de fundos comunitários têm contribuído para a mudança da atuação dos municípios portugueses e do governo nacional (Marçal & Marques, 2011).

Para atingir o objetivo do presente estudo foi construído um questionário, dirigido a vários municípios, que proporciona o levantamento da realidade da auditoria nos municípios e explora de que forma estes se relacionam com o endividamento municipal.

A presente dissertação é composta por 5 capítulos, iniciando com a presente introdução ao tema. O segundo capítulo refere-se à revisão da literatura e apresenta os diversos estudos já desenvolvidos na área da auditoria interna e do endividamento municipal dos municípios

portugueses. O terceiro capítulo apresenta a metodologia usada para responder ao objetivo do estudo, nomeadamente a construção do questionário e o respetivo tratamento dos dados. O quarto capítulo indica os resultados obtidos, a análise às respostas dos municípios aos questionários, bem como a resposta às questões de investigação. No último capítulo são descritas as conclusões de todo o trabalho desenvolvido ao longo da investigação, as respetivas limitações e as propostas de trabalho futuro.

2. REVISÃO DA LITERATURA

Neste capítulo, a revisão da literatura permite enquadrar os conceitos que se associam diretamente ao tema. Assim, ao falarmos de auditoria, não podemos deixar de falar das suas formas e da sua relevância, tal como no controlo interno e como os municípios têm incluído estes conceitos nos seus procedimentos.

2.1. Auditoria no setor público

Os riscos encontrados no setor público relativamente à área da contabilidade e financeira fazem da auditoria uma prática indispensável. No setor local (na administração pública) a maioria dos recursos provêm de recursos públicos tornando essencial a boa gestão dos mesmos. De acordo com o *International Organization of Supreme Audit Institutions* (INTOSAI) se forem realizadas auditorias ao setor público, é possível aumentar o grau de confiança na gestão, através das observações feitas pela auditoria (opinião do revisor, avaliações independentes aos possíveis desvios e aos princípios da boa governança) (INTOSAI, 2015).

Em termos gerais a auditoria é o processo sistemático de objetivamente obter e avaliar prova acerca da correspondência entre informações, situações ou procedimentos e critérios preestabelecidos, assim como comunicar conclusões aos interessados (Auditing Concepts Committee, 1972). Partindo desta definição podemos ter diferentes tipos de auditoria dependendo dos critérios a verificar, do tipo de informação analisada e/ou dos interessados. Todavia, os principais tipos de auditoria a considerar neste contexto são a auditoria externa e a interna.

O IFAC entende a auditoria como a *“verificação ou exame feito por um auditor dos documentos de prestação de contas com o objetivo de o habilitar a expressar uma opinião sobre os referidos documentos de modo a dar aos mesmos a maior credibilidade.”* (Marques & Almeida, 2004, p. 87)

Os autores Marques & Almeida (2004, p. 87) através da INTOSAI consideram a *“auditoria como o exame das operações, atividades e sistemas de determinada entidade, com vista a verificar se são executados ou funcionam em conformidade com determinados objetivos, orçamentos, regras e normas.”*

A auditoria externa e interna apesar das suas distinções, no exercício da auditoria devem ser complementares. A auditoria externa define-se através da sua atuação objetiva, independente e habilitada sobre um conjunto de demonstrações financeira de uma determinada organização (Pinheiro, 2013). O seu relatório deverá esclarecer, através das demonstrações financeiras, a verdadeira posição financeira da empresa. A auditoria externa como refere Rocha (2010) citado por Aguiar (2014, p. 14): *“surge por necessidade e a pedido da empresa, e exerce-se por auditor externo*

com total independência relativamente a esta. O auditor externo emite opinião, relatório ou parecer, sendo o seu trabalho facilitado se a auditoria interna e o controlo interno (administrativo, contabilístico, operacional, previsional, informático, qualidade etc.) forem bons”.

O Tribunal de Contas (TC) refere ainda que a função da auditoria interna poderá ser determinante no exercício das funções do auditor externo:

“Baseando-se no risco residual resultante do mapeamento de riscos da entidade, a auditoria interna define um plano das auditorias a executar para verificar a qualidade da informação financeira prestada. A função de auditoria interna é, pois, um auxiliar importante do auditor externo ao promover e propor a implementação de medidas com vista à mitigação de riscos ao nível do alinhamento dos processos e sistemas e, ainda, ao alertar e recomendar para oportunidades de melhoria.” (Tribunal de Contas, 2016, p. 116)

De salientar que, no caso português, quer seja no setor privado quer seja no setor público, a auditoria externa resulta normalmente por obrigatoriedade e não por iniciativa voluntária das organizações. Todavia, a presença estável da auditoria externa na estrutura municipal poderá ser oportuna em situações de fraude e inconformidades, prevenindo situações inconvenientes na apresentação de contas e na gestão do município (Azevedo, 2014).

O conceito de auditoria interna apresenta um desenvolvimento contínuo ao longo do tempo como consequência das constantes renovações do mundo económico (Morais & Martins, 2013). Como efeito das constantes mudanças não podemos assumir uma definição única da auditoria interna.

Para o autor Almeida (2014) a auditoria interna é um exercício de avaliação independente, que normalmente é efetuada por profissionais afetos à entidade, com o objetivo de averiguar e avaliar as suas atividades. O autor refere que um dos objetivos de uma auditoria interna a uma organização será *“assistir os seus membros no desempenho efetivo das suas funções, sendo-lhes fornecido análises, avaliações, recomendações, conselhos e informações relacionadas com as atividades analisadas.”* (Almeida, 2014, p. 18)

No mesmo sentido, Marçal & Marques (2011) referem que a atividade de auditoria interna, consiste em fornecer análises, apreciações, recomendações, sugestões e informações, relativas às atividades examinadas, incluindo a promoção de um controlo eficaz a custo razoável.

Enquanto, o Institute of Internal Auditors (IIA) define a auditoria interna como: *“A atividade independente, de garantia e de consultadoria, destinada a acrescentar valor e a melhorar as operações de uma organização. Assiste à organização na consecução dos seus objetivos, através de*

uma abordagem sistemática e disciplinada, para a avaliação e melhoria da eficácia dos processos de gestão de risco, controlo e governação.”¹ Reforça, assim, o forte relacionamento com os objetivos da organização e um âmbito de atuação a três níveis (risco, controlo e governação). Menciona ainda que a auditoria interna é um recurso valioso no alcance de diversos objetivos e no reforço do controlo interno para a gestão de uma organização, órgãos governamentais e os respetivos *stakeholders*.²

O TC esclarece que o serviço de auditoria interna pode ser o: *“Serviço ou departamento interno de uma entidade incumbido pela direção de efetuar verificações e de avaliar os sistemas e procedimentos da entidade com vista a minimizar as probabilidades de fraudes, erros ou práticas ineficazes. A auditoria interna deve ser independente no seio da organização e prestar contas diretamente à direção”*. (Tribunal de Contas, 1992, p. 9)

Os autores Tanzi e Schuknecht (2000, p. 165) no seu livro “Public Spending in the 20th Century: A Global Perspective” já identificavam o uso da auditoria interna e externa nos organismos públicos como apoio à fiscalização desempenhando as funções de controlo de qualidade e *accountability* salientando o seu uso desadequado: “Infelizmente, em muitos países as agências de auditoria preocuparam-se mais sobre se o dinheiro recebido pelos diversos ministérios e outras unidades de despesas foi usado de acordo com as diretrizes das normas burocráticas e menos sobre se o dinheiro gasto estava a atingir o máximo de resultados possíveis.”

Os autores pretendem demonstrar que apesar da existência de ferramentas que poderiam controlar a forma como eram aplicados os fundos públicos afetos a várias atividades da administração pública, a mentalidade dos gestores ainda não se enquadrava no princípio da *accountability* e da maximização de resultados.

De salientar que como refere Pinho e Sacramento (2009) subjacente ao conceito de *accountability* está implicitamente a responsabilização pessoal pelos atos praticados e a obrigação da prestação de contas. Sendo estes aspetos fundamentais no setor público onde se mobilizam fundos e recursos públicos. A atividade da auditoria interna no setor público em Portugal não se afasta muito do referido por Tanzi e Schuknecht (2000) e até agora tem sido pouco desenvolvida.

¹ <https://na.theiia.org/standards-guidance/mandatory-guidance/Pages/Definition-of-Internal-Auditing.aspx>

² https://na.theiia.org/about-ia/PublicDocuments/10405_GOV-Global_Value_Proposition_Flyer_Update-FNL-Hi.pdf

Uma organização é constituída por diversas funções, operações e sistemas que devem estar sujeitas a controlo e a supervisão. Neste contexto, podemos dizer que o controlo interno exerce a função de prevenção e a auditoria a função de supervisão (Morais & Martins, 2013).

O controlo interno, assim como a auditoria, assume várias definições. Costa, (2008, p. 8) considera que o controlo interno é “constituído por um conjunto de procedimentos escritos que definem as formas de operar nos diferentes domínios de atividade da autarquia local, a preparação e a execução do orçamento, nomeadamente as compras, e também o recrutamento e gestão do pessoal.”

Monteiro (2015), citando o Tribunal de Contas, refere que: *“O controlo interno é uma forma de organização que pressupõe a existência de um plano e de sistemas coordenados destinados a prevenir a ocorrência de erros e irregularidades ou a minimizar as suas consequências e a maximizar o desempenho da entidade na qual se insere”* (Monteiro, 2015, p. 17)

O *Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission* (COSO) criado em 1985, com a missão de desenvolver orientações na gestão de riscos empresarias, deteção de risco e controlo interno³, esclarece que o controlo interno é: “um processo, efetuado pelo conselho de administração de uma entidade, gestão, e outro pessoal, concebido para proporcionar uma garantia razoável quanto à consecução de objetivos relativos a operações, reporte e conformidade.” (Coso, 2013).

Nas autarquias locais, o controlo interno foi reforçado pelo POCAL em 2004. O ponto 2.9.1 do POCAL define que todos os municípios devem criar um sistema de controlo interno. O sistema de controlo interno adotado deve englobar:

“o plano de organização, políticas, métodos e procedimentos de controlo, bem como todos os outros métodos e procedimentos definidos pelos responsáveis autárquicos que contribuam para assegurar o desenvolvimento das atividades de forma ordenada e eficiente, incluindo a salvaguarda dos ativos, a prevenção e deteção de situações de ilegalidade, fraude e erro, a exatidão e a integridade dos registos contabilísticos e a preparação oportuna de informação financeira fiável.”

Dadas as especificidades do setor público relativamente ao setor privado, o INTOSAI emitiu a *International Standards Of Supreme Audit Institutions* (ISSAI) 100 – Princípios Fundamentais

³ Informação disponível em: <https://www.coso.org/Pages/aboutus.aspx>

da Auditoria do Setor Público.⁴ A ISSAI 100 esclarece sobre o contexto, os elementos e os princípios da auditoria no setor público.

A prática da auditoria no setor público é fundamental, uma vez que, as diversas entidades públicas usam meios públicos para a prestação de serviços à população. Neste sentido, a auditoria consegue apoiar o órgão de gestão na prestação de contas e na criação de expectativas positivas nos cidadãos (demonstrando que os recursos são geridos de forma ética, transparente e de acordo com a lei em vigor) (INTOSAI, 2015).

Existem três tipos de auditoria que normalmente são realizados no setor público:

- Financeira: determina se a informação financeira é apresentada em conformidade com as normas;
- Operacional: avalia os sistemas de informação e organização;
- Conformidade: avalia se determinadas atividades, transações financeiras e informações cumprem as normas da entidade a ser auditada.

Sendo que a Financeira se enquadra na auditoria externa e a operacional e de conformidade entram no âmbito da auditoria interna.

Atualmente, a certificação legal das contas começa a adquirir mais importância no âmbito do setor público, pois proporciona uma opinião independente e profissional aos *stakeholders* (por exemplo, aos cidadãos no caso dos municípios) sobre a fiabilidade da informação prestada pela entidade sobre o desempenho do município, assim como se agiu em conformidade com as normas e leis em vigor.

A auditoria interna tem fortalecido a sua presença e o seu papel no setor público. Todavia, será realmente justificável a criação de um Gabinete de Auditoria Interna (GAI) em cada município português? Antes da decisão da criação de um GAI importa seguir alguns critérios como explicam os autores Marçal e Marques (2011):

- Dispersão geográfica: A dispersão dos locais de trabalho dificulta a realização de um controlo efetivo, assim como da manutenção da qualidade da informação;
- Aumento da dificuldade de organização: o aumento da complexidade da hierarquia de um município pode ser um problema. Quanto maior a distância entre o topo e o nível mais baixo, mais trabalhoso será tomar decisões.

⁴ Informação disponível em:

http://www.intosai.org/fileadmin/downloads/downloads/4_documents/ISSAI_100_Portugues.pdf

É igualmente importante ponderar o custo/benefício da implementação de um serviço de auditoria interna:

- a. O custo é definido com gastos da equipa de auditoria interna (salários, encargos sociais, entre outros);
- b. Os benefícios respeitam à redução do risco de possíveis perdas e fraudes, redução do custo da contratação dos serviços de auditoria externa, por não realizarem trabalhos de verificação já efetuados pela equipa de auditoria interna.

Por último, um dos aspetos que também deve ser tido em conta é a independência do órgão de auditoria. O GAI só será verdadeiramente útil se possuir autonomia e imparcialidade para realizar ações e apresentar os resultados do seu trabalho, sob a forma de recomendações mesmo sobre aspetos negativos (Taborda, 2015).

2.2. Organismos de auditoria e finanças locais em Portugal

Apesar de Portugal não ser pioneiro em relação às práticas de auditoria, existem vários organismos que difundem as normas internacionais, apoiam as diversas organizações no uso da auditoria, quer externa quer interna, e prestam apoio aos profissionais de auditoria. Em relação ao acompanhamento direto dos organismos do estado e das autarquias locais no que toca a procedimentos de auditoria, o TC é um dos organismos fundamentais.

O TC é o principal responsável pela fiscalização da legalidade e regularidade das receitas e das despesas públicas.⁵ Compete ao TC o controlo financeiro dos recursos públicos, das receitas e das despesas públicas e do património público (Tribunal de Contas, 2005). Resulta do artigo n.º2 da Lei n.º 98/97 que a supervisão do TC compreende todas as entidades que fazem parte do Setor Público Administrativo (SPA), do Setor Público Empresarial (SPE) e restantes entidades que utilizem recursos públicos (Tribunal de Contas, 2005). A estrutura económico-financeira do setor público está descrita na Figura 1.

⁵ Artigo n.º 1 Lei nº 98/97, de 26 de agosto



Figura 1. Setor público em Portugal

Fonte: (Silveira, Caiado, & Fernandes, 2007, p. 5)

A Lei de Organização e Processo do TC privilegia os métodos da auditoria como exercício do controlo financeiro. Assim sendo, a realização de auditorias transformou-se numa das atividades principais do TC, que realiza vários tipos de auditoria, nomeadamente auditorias financeiras, integradas e/ou ambientais. Pelas especificidades das diversas auditorias e das matérias auditadas, uma das preocupações do TC passa por definir normas que orientem os profissionais a garantir a qualidade e a eficiência das auditorias (Tribunal de Contas, 2005).

No sentido de apoiar os profissionais de auditoria, o TC desenvolveu o “Manual De Auditoria – Princípios Fundamentais” em articulação com os manuais de apoio do INTOSAI e as normas *ISSAI*. O manual pretende auxiliar os seus auditores na realização de auditorias, de forma económica e ética, assegurando a qualidade das mesmas, bem como, a melhoria da credibilidade do trabalho desenvolvido pelo Tribunal junto dos seus auditados e dos *stakeholders* (Tribunal de Contas, 2016). É importante salientar o trabalho desenvolvido no manual, particularmente o Capítulo 9: “O Risco Na Abordagem Da Auditoria”, onde são abordados os aspetos que se relacionam com a importância da gestão de riscos na definição e implementação dos objetivos estratégicos e operacionais das entidades públicas e os seus efeitos na auditoria.

No entanto, como efeito da descentralização da administração pública, foram criados ao longo dos anos organismos que pudessem estar mais próximos dos municípios, como forma de apoio direto e de maior controlo. Um desses exemplos é a Direção Geral da Autarquias Locais (DGAL) que funciona como serviço central da administração direta do Estado. Tem como missão a conceção,

estudo, coordenação e execução de medidas de apoio à administração local e ao reforço da cooperação entre esta e a administração central (DGAL, 2016).

É ainda responsável pela monitorização do endividamento e pela gestão da plataforma de dados SIIAL – Sistema Integrado De Informação Das Autarquias Locais. É uma plataforma criada através da necessidade do cumprimento da Lei nº 57/2011 que obriga as entidades da administração pública ao dever de informação. Nesta plataforma deve ser submetida informação respeitante ao funcionamento das entidades locais, desde a prestação de contas a outros documentos necessários para o cumprimento da obrigação (DGAL, 2016).

Em relação à área contabilística a DGAL presta apoio aos municípios nos seguintes aspetos (DGAL, 2016):

- Conceber e desenvolver sistemas de informação relativos às autarquias locais no âmbito da gestão financeira, patrimonial, administrativa e do pessoal;
- Coordenar a aplicação do plano oficial de contabilidade das autarquias locais, propondo as normas e os procedimentos necessários à uniformização, simplificação e transparência do respetivo sistema contabilístico;
- Acompanhar e monitorizar o endividamento das entidades autárquicas;
- Acompanhar a execução dos programas de reequilíbrio financeiro, de saneamento financeiro e do Programa de Apoio à Economia Local, criado pela Lei n.º 43/2012, de 28 de agosto, no respeito das competências legalmente atribuídas ao Fundo de Apoio Municipal (FAM).

No que respeita ao facto das entidades do setor público, nomeadamente as autarquias locais estarem sujeitas a auditoria externa realizada por um revisor oficial de contas (ROC) ou uma sociedade de revisores, importa referir que neste campo é a Ordem dos Revisores Oficiais de Contas (OROC) sob supervisão da Comissão de Valores Mobiliários que representa e regulamenta a atividade de auditoria em Portugal.

2.3. Organismos internacionais de auditoria

As práticas de auditoria são desenvolvidas por todo o mundo, existindo assim organismos internacionais que emitem normas e orientações de auditoria. O INTOSAI⁶ é uma organização autónoma, independente e não-política. Foi fundada em 1953 e é uma organização não-

⁶ Informação disponível em: <http://www.intosai.org/about-us.html>

governamental com estatuto consultivo especial no Conselho Económico e Social das Nações Unidas.

As normas internacionais ISSAI emitidas pelo INTOSAI não sendo de aplicação obrigatória, devem ser referência no sentido das boas práticas nos trabalhos de auditoria realizados a instituições públicas (Feteira, 2013). Na sua página *web* o INTOSAI publica o *INTOSAI Guidance for Good Governance* (GOV) 9100-9199⁷ que consiste em orientações para o trabalho do auditor no setor público. As orientações emitidas até ao momento constam da tabela 1. Para esta investigação, importa destacar a ISSAI 100 – *Fundamental Principles of Public Sector Auditing*⁸ no nível 3: Princípios Fundamentais de Auditoria. A ISSAI 100 caracteriza a auditoria do setor público como essencial, uma vez que, desenvolve informações e avaliações independentes e objetivas relacionadas com o desempenho da gestão, de políticas e programas governamentais (INTOSAI, 2015). Por sua vez, o *International Federation of Accountants* (IFAC)⁹ foi fundado em 1977 na Alemanha. Tem como missão auxiliar o interesse público, desenvolvendo normas e orientações, promovendo o valor dos profissionais da área em todo o mundo e abordar as questões de interesse público (Aguiar, 2014).

Tabela 1: Normas internacionais INTOSAI GOV

GOV 9100	<i>Guidelines for Internal Control Standards for the Public Sector</i>
GOV 9110	<i>Guidance for Reporting on the Effectiveness of Internal Controls</i>
GOV 9120	<i>Internal Control: Providing a Foundation for Accountability in Government</i>
GOV 9130	<i>Further Information on Entity Risk Management</i>
GOV 9140	<i>Internal Audit Independence in the Public Sector</i>
GOV 9150	<i>Coordination and Cooperation between SAIs and Internal Auditors in the Public Sector</i>
GOV 9160	<i>Enhancing Good Governance for Public Assets</i>
GOV 9200	<i>The Importance of an Independent Standard-setting Process</i>
GOV 9250	<i>Integrated Financial Accountability Framework (IFAF)</i>
GOV 9300	<i>Principles for External Audit Arrangements for International Institutions</i>
GOV 9400	<i>Guidelines on the evaluation of public policies</i>

Fonte: Elaboração Própria

As normas emitidas pelo IFAC são uma referência para a profissão na zona europeia, pois pretendem “aumentar o nível de auditoria na Europa, harmonizar a auditoria das demonstrações financeiras, promover o desenvolvimento dos princípios e técnicas de auditoria e incrementar a

⁷ Informação disponível em: http://www.issai.org/en_us/site-issai/issai-framework/intosai-gov.html

⁸ Informação disponível em: <http://www.intosai.org/issai-executive-summaries/view/article/issai-100-fundamental-principles-of-public-sector-auditing.html>

⁹ Informação disponível em: <http://www.ifac.org/about-ifac/organization-overview/history>

compreensão mútua dos relatórios dos auditores sobre as demonstrações financeiras” (Costa, 2008, p. 63).

A pensar no objetivo de promover normas de qualidade para o setor público o IFAC decidiu criar o *Internacional Public Sector Accounting Standards Board* (IPSASB). O IPSASB desenvolve normas de contabilidade para as entidades do setor público na preparação das demonstrações financeiras. Contudo, os dois organismos possuem nos seus normativos quatro componentes, exemplificados pela Figura 2. Deve ser ainda considerado o *Institute of Internal Auditors* (IIA)¹⁰ fundado em 1941. O IIA caracteriza-se por ser o organismo líder da “regulamentação” da profissão do auditor interno, bem como, uma autoridade reconhecida e um dos principais educadores na área da auditoria interna. A missão atual do IIA passa por, promover o valor que um profissional de auditoria interna pode acrescentar nas organizações, desenvolver, difundir e promover conhecimento relativo à auditoria interna e instruir diversos públicos nas boas práticas da auditoria interna.

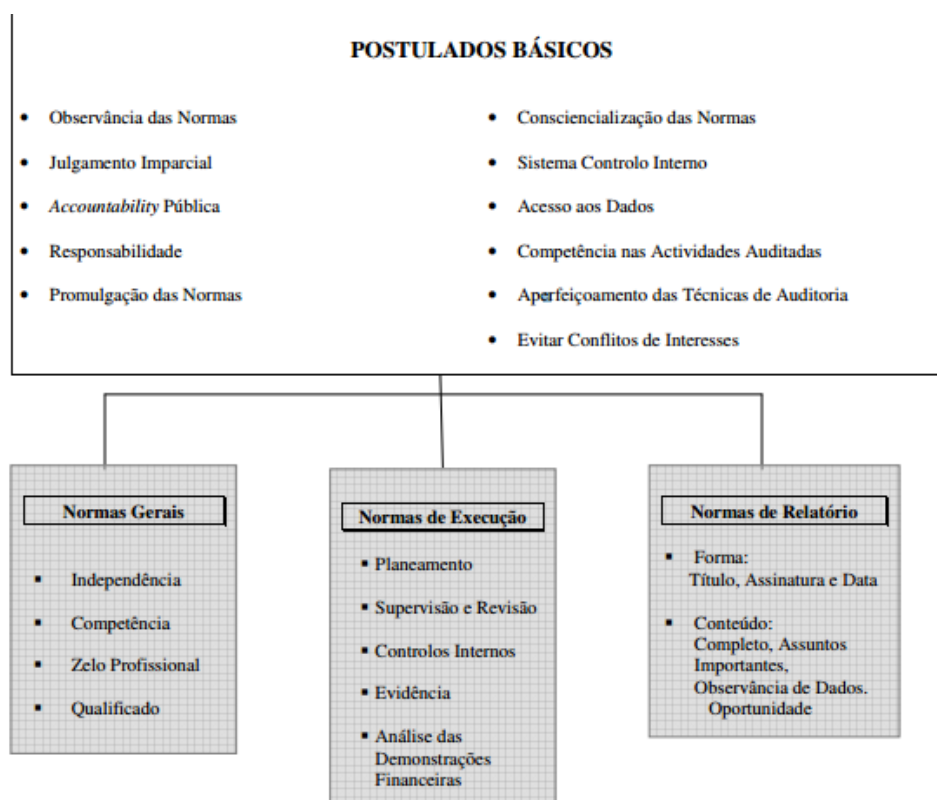


Figura 2. Normativo INTOSAI e IFAC

Fonte: (Costa, 2008, p. 65)

O instituto desenvolve normas com o propósito de (IIA, 2012):

¹⁰ Informação disponível em: <https://na.theiia.org/about-us/Pages/About-The-Institute-of-Internal-Auditors.aspx>

1. Delinear os princípios básicos que representam a prática de auditoria interna.
2. Fornecer uma estrutura para a execução e promoção de um amplo espectro de auditoria interna de valor agregado.
3. Estabelecer as bases para a avaliação de desempenho da auditoria interna.
4. Promover a melhoria dos processos e operações organizacionais.

Porém, apesar das constantes adaptações das normas internacionais ao contexto do setor público ainda existe um longo caminho a percorrer. Ainda existem várias lacunas no setor público relativamente às práticas de auditoria, causadas pela falta de confiança nos organismos públicos e na gestão transparente dos recursos públicos (Costa, 2008).

2.4. Procedimentos de auditoria nos municípios

Em relação aos procedimentos da auditoria do normativo nacional, a Lei nº 75/2013, de 12 de setembro, Regime Jurídico das Autarquias Locais, assinala as competências dos órgãos responsáveis dos municípios (artigo 35.º) em relação a procedimentos de auditoria. Neste sentido, compete ao presidente da câmara municipal submeter a norma de controlo interno e os documentos de prestação de contas que devem ser alvo da apreciação e votação da assembleia municipal. É igualmente responsabilidade do presidente dar o conhecimento à câmara municipal e enviar à assembleia municipal, cópias de auditorias sobre a atividade da câmara municipal e dos serviços do município.

A Lei nº 73/2013, de 3 de setembro, Regime Financeiro das Autarquias Locais e das Entidades Intermunicipais (RFALEI) relativamente à apreciação dos documentos de prestação de contas individuais e consolidadas (art.º 76.º) refere que os documentos de prestação de contas¹¹ das entidades que fiquem obrigadas, pelos termos da legislação, a adotar a contabilidade patrimonial devem ser submetidos para avaliação juntamente com a certificação legal das contas e o parecer das mesmas pelo ROC. O RFALEI esclarece ainda as competências do auditor externo responsável pela certificação legal das contas e que deverá ser nomeado por deliberação do órgão deliberativo, sob proposta do órgão executivo (art.º 77º).

As competências do auditor externo nas autarquias locais são identificadas na Figura 3:

¹¹ Os documentos de prestação de contas incluem: execução orçamental, o balanço e a demonstração de resultados individuais e consolidados e anexos às demonstrações financeiras.

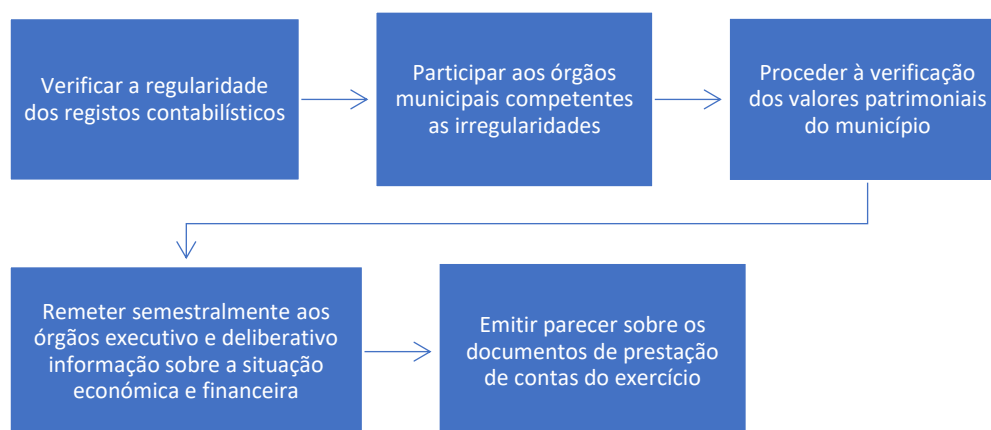


Figura 3. Competências de um auditor externo

Fonte: Elaboração Própria

Das várias competências da OROC, é de salientar a criação de normas. No entanto, o Guia de Aplicação Técnica (GAT) n.º 1, de 28 de julho de 2016, publicado pela OROC, menciona que no novo estatuto foi integrada a aplicação das ISA (*International Standards on Auditing*)¹², aplicando-se as normas nacionais, Diretriz de Revisão/Auditoria (DRA), apenas nos casos específicos de Portugal que não estão, por isso, previstos nas ISA.

Neste contexto, tratando a matéria específica da realidade portuguesa no setor público, foi formulada a DRA 873 – Autarquias Locais e Entidades Equiparadas¹³, de outubro de 2009, não tendo sido revogada até ao momento. A DRA 873 pretende orientar o ROC que efetue a revisão legal de contas numa autarquia local e/ou entidade equiparada. A orientação na DRA 873 relativa à prestação de contas individuais remete o auditor para o antigo regime financeiro, a Lei das Finanças Locais (LFL), e no caso de contas consolidadas deverá ser consultada a Recomendação Técnica nº9 – Revisão das Demonstrações Financeiras Consolidadas. Relativamente ao âmbito de intervenção do ROC, a orientação também remete para o antigo regime, que referia o seguinte:

- *As contas dos municípios e das associações de municípios que detenham participações no capital de entidades do sector empresarial local são remetidas ao órgão deliberativo para apreciação juntamente com o certificado legal das contas e o parecer sobre as contas apresentados pelo ROC ou sociedade de revisores oficiais de contas (artigo 47.º, n.º 2).*

¹² Normas Internacionais de Auditoria

¹³ Informação disponível em <http://www.infocontab.com.pt/download/dra/dra873.pdf>

- As contas anuais dos municípios e das associações de municípios que detenham capital em fundações ou em entidades do sector empresarial local devem ser verificadas por auditor externo (artigo 48.º, n.º 1).

Atualmente o RFALEI menciona que:

- Os documentos de prestação de contas individuais das *autarquias locais, das entidades intermunicipais e das entidades associativas municipais* são apreciados pelos seus órgãos deliberativos, reunidos em sessão ordinária durante o mês de abril do ano seguinte àquele a que respeitam (artigo 76.º, n.º 1).
- Os documentos de prestação de contas das entidades referidas no n.º 1, que sejam obrigadas, nos termos da lei, à adoção de contabilidade patrimonial, são remetidos ao órgão deliberativo para apreciação juntamente com a certificação legal das contas e o parecer sobre as mesmas apresentados pelo ROC ou sociedade de revisores oficiais de contas (...) (artigo 76.º, n.º 3).

Em relação às competências do auditor externo que procede à revisão oficial das contas, estas assemelham-se às que se encontram previstas no artigo n.º 420 do Código das Sociedades Comerciais (Moura, 2011). Na legislação, relativamente às competências do auditor não existe qualquer distinção entre a LFL (artigo 48.º, n.º 3) e o RFALEI (artigo 77.º, n.º 2). As competências do auditor externo já foram descritas anteriormente na figura 2.

A DRA 873 salienta ainda que face às especificidades das entidades, o ROC deve ainda proceder aos seguintes trabalhos:

- Apreciação da conformidade legal e regularidade financeira, nomeadamente, verificar:
 - Que as operações registadas estão em conformidade com a legislação geral e específica em vigor;
 - Que as despesas e receitas obedecem aos princípios e regras definidos no POCAL;
 - Que os direitos e obrigações são apurados e geridos segundo as normas aplicáveis;
 - O cumprimento do limite de endividamento líquido municipal;
 - Que as autorizações de pagamentos estão devidamente documentadas e autorizadas pela entidade competente;
 - O cumprimento das normas emitidas pelo TC, DGAL e Direcção-Geral do Orçamento e restantes entidades competentes.

No ponto seguinte, irão ser caracterizados os municípios portugueses e a sua organização administrativa.

2.5. Municípios Portugueses

A Constituição da República Portuguesa define as autarquias locais como pessoas coletivas territoriais dotadas de órgãos representativos, que trabalham em vista do interesse da respetiva população (artigo n.º 235)¹⁴. Neste sentido, em Portugal Continental as autarquias locais são constituídas pelas freguesias, municípios e as regiões administrativas (artigo n.º 236). De momento são 308 os municípios portugueses, abrangendo os 19 municípios da Região Autónoma dos Açores e 11 da Região Autónoma da Madeira. Os municípios estão abrangidos pelo princípio da autonomia financeira, consagrado na Lei n.º 73/2013 (artigo 6.º, n.º 1): *“As autarquias locais têm património e finanças próprios, cuja gestão compete aos respetivos órgãos”*.

Um município é composto por um órgão deliberativo (a assembleia municipal) e um órgão executivo (a autarquia) (Fernandes, 2012). Desta forma, entende-se por assembleia municipal o órgão que delibera no município e acompanha as ações da câmara municipal. Na legislação atual, a atuação e as competências das autarquias estão sujeitas ao Regime Jurídico das Autarquias Locais (Lei n.º 75/2013). Neste sentido, as diversas competências da assembleia municipal compreendem a aprovação das opções do plano e a proposta de orçamento, a aprovação da criação e reorganização dos serviços municipais e da estrutura orgânica e a apreciação dos documentos de prestação de contas (artigo 25.º).

Sendo a câmara municipal o órgão executivo, entre muitas funções e competências destacam-se a execução das opções do plano e orçamento, elaboração e submissão à assembleia municipal dos planos necessários relativos às atribuições municipais, elaboração da norma de controlo interno e elaboração e apresentação à assembleia municipal dos documentos de prestação de contas conforme o artigo 33.º da Lei n.º 75/2013 (Carvalho, Fernandes, Camões, & Jorge, 2015).

Importa salientar que também fazem parte de um município, os serviços municipalizados e recentemente o Setor Empresarial Local (SEL). O SEL é regulado pela Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto, que institui o Regime da Atividade Empresarial Local e das Participações Locais. No SEL inserem-se as empresas públicas municipais e intermunicipais e são classificadas como sociedades comerciais de direito privado conforme o artigo 4.º da Lei n.º 50/2012 (Carvalho et al., 2015).

¹⁴ Informação disponível em:

<http://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx#art235>

No sentido da divisão administrativa, os municípios são classificados através da sua dimensão, equivalente ao número de habitantes, podendo ser organizados em três grupos: pequenos, médios e grandes.

Para o desenvolvimento do presente estudo é necessário esclarecer a organização territorial portuguesa. A disposição do território para fins estatísticos é feita através das Nomenclaturas de Unidades Territoriais (NUTS). As NUTS consistem na divisão por regiões do território português e europeu. Com o objetivo principal de uniformizar as estatísticas para vários países em termos de recolha, compilação e divulgação de estatísticas regionais o Eurostat¹⁵ criou as NUTS.

A terminologia foi criada no âmbito da União Europeia no ano de 1970, em 1998 foram aprovadas pela Legislação Comunitária e entraram em função em 2003 no regulamento do Parlamento Europeu.¹⁶

As NUTS são divididas tendo em conta critérios populacionais, administrativos e geográficos¹⁷. Definem-se 3 níveis: NUTS I, NUTS II e NUTS III e as regiões de Portugal dividem-se em 25 NUTS III, 7 NUTS II e 3 NUTS I.

2.6. As finanças locais e a legislação

A evolução das finanças locais e da legislação portuguesa é essencial para a compreensão de como o endividamento municipal e auditoria se podem interligar. Portanto é relevante mencionar o Plano Oficial de Contabilidade das Autarquias Locais (POCAL) como sendo o atual sistema contabilístico dos 308 municípios portugueses. O POCAL foi aprovado pelo Decreto-Lei n.º 54ª/99, de 22 de fevereiro e pode ser definido pela introdução da reforma da administração financeira e das contas públicas no setor autárquico. Bilhim, (2004) referencia o POCAL como um sistema bastante completo, uma vez que, permite o controlo financeiro e estabelece regras e procedimentos em relação aos documentos provisionais.

A informação disponibilizada pelo POCAL passa por (Bilhim, 2004):

- Informação de acompanhamento na execução do orçamento
- Informação para o cálculo dos agregados da contabilidade nacional
- Informação sobre a situação patrimonial de cada autarquia

¹⁵ Autoridade estatística da União Europeia – Definição disponível em <http://www.dgeec.mec.pt/np4/57/>

¹⁶ Informação disponível em: <http://www.mslima.com/sop/divisoes/>

¹⁷ Informação disponível em <http://www.pordata.pt/O+que+sao+NUTS>

A DGAL destaca que o objetivo do plano (POCAL) passa por criar condições para que a contabilidade orçamental, patrimonial e custos possam ser integradas na contabilidade moderna. E que desta forma, possa ser definida uma ferramenta fundamental de apoio à gestão das autarquias locais (DGAL, 2016).

Segundo o Anuário Financeiro dos Municípios Portugueses de 2014, período que afeta a nossa amostra, os diplomas com alterações legislativas mais significativas na organização administrativa e do sistema financeiro dos municípios, nos anos de 2012 a 2014 são (Carvalho et al., 2015)

- a) Lei n.º 22/2012, de 30 de maio – Regime Jurídico da Reorganização Administrativa Territorial Autárquica;
- b) Lei n.º 43/2012, de 28 de agosto – Aprova o Programa de Apoio à Economia Local (PAEL);
- c) Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto – Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local;
- d) Lei n.º 73/2013, de 3 de setembro – Regime Financeiro das Autarquias Locais e Entidades Intermunicipais (RFALEI - *vulgo* Lei das Finanças Locais – LFL);
- e) Lei n.º 75/2013, de 12 de setembro – Regime Jurídico das Autarquias Locais, estatuto das Entidades Intermunicipais e da transferência de competências (*vulgo* Lei das Autarquias Locais);
- f) Lei n.º 53/2014, de 25 de agosto – Aprova o regime jurídico da recuperação financeira municipal, regulamentando o Fundo de Apoio Municipal.

No anuário de 2016 (Carvalho et al., 2017) para além destes diplomas também tiveram influência o Decreto-Lei nº 30/2015 referente ao regime de delegação de competências nos municípios e entidades intermunicipais no domínio das funções sociais e a Lei nº 69/2015 que veio alterar a Lei nº 50/2012.

2.7. O endividamento municipal

O conceito de endividamento nas finanças locais tem sido alvo de várias alterações ao longo do tempo, por isso é indispensável analisar a evolução do conceito de endividamento na legislação e as alterações que aconteceram nos respetivos municípios. No presente estudo exploratório a ênfase incide sobre a Lei n.º 2/2007 e a Lei n.º 73/2013 por serem as que introduziram, no ano utilizado como referência no nosso estudo – 2014-, alterações significativas em matéria de endividamento.

Apesar das várias modificações nas finanças locais, o conceito de endividamento começou a ser legislado pela Lei das Finanças Locais, aprovada pela Lei n.º 1/79, de 2 de janeiro (Pinto, 2015). As

restantes leis que se seguiram até à LFL foram apresentando mais restrições na contratação de empréstimos (crédito) e maior controlo sobre o endividamento (estabelecendo os limites de endividamento nas Leis de Orçamento de Estado) (Pinto, 2015).

A Lei n.º 2/2007 de 15 de janeiro entrou em vigor como a nova Lei das Finanças Locais (LFL), revogando a Lei n.º 42/98, de 6 de agosto que se distanciou do objetivo de manter a sustentabilidade nos municípios relativamente ao endividamento (Lobo & Ramos, 2011).

Na altura, a LFL introduzia profundas alterações no regime, especialmente no endividamento municipal (Lobo & Ramos, 2011). Em relação ao conceito de endividamento, o artigo 36º da LFL refere que o endividamento líquido municipal diz respeito à diferença entre a soma dos passivos (incluindo os empréstimos contraídos, os contratos de locação financeira e as dívidas a fornecedores) e a soma dos ativos (o saldo de caixa, os depósitos em instituições financeiras, as aplicações de tesouraria e os créditos sobre terceiros).

A Figura 4 de Pinto, (2015, p. 14) sintetiza a evolução dos limites e leis do endividamento em Portugal:

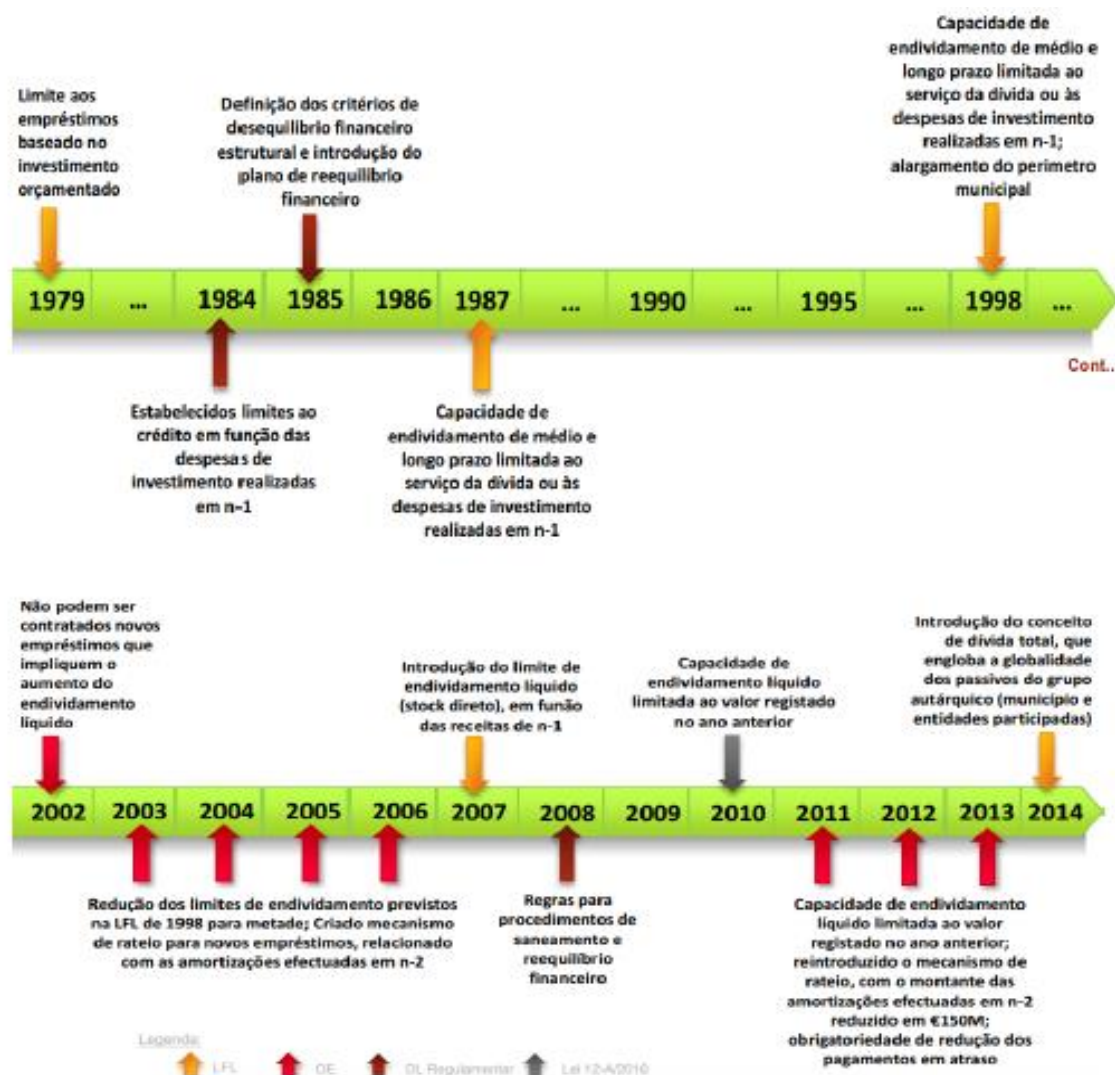


Figura 4. Evolução do endividamento em Portugal

Fonte: (Pinto, 2015, p. 14)

Neste caso, a LFL divide o endividamento líquido municipal em três níveis (Chacim, 2008):

- Endividamento de curto prazo: empréstimos de curto prazo que são contraídos devido a dificuldades de tesouraria e que devem ser amortizados no prazo de um ano após a sua aplicação (artigo 38.º, n.º 3);
- Endividamento de médio e longo prazo: empréstimos que podem ser contraídos para a aplicação em investimentos ou para proceder ao saneamento ou ao reequilíbrio financeiro dos municípios (artigo 38.º, n.º 4);
- Endividamento líquido municipal: diferença entre a soma dos passivos, qualquer que seja a sua forma, e a soma dos ativos (artigo 36.º).

Neste sentido, a Figura 5 esquematiza o limite do endividamento líquido municipal (artigo 37.º):

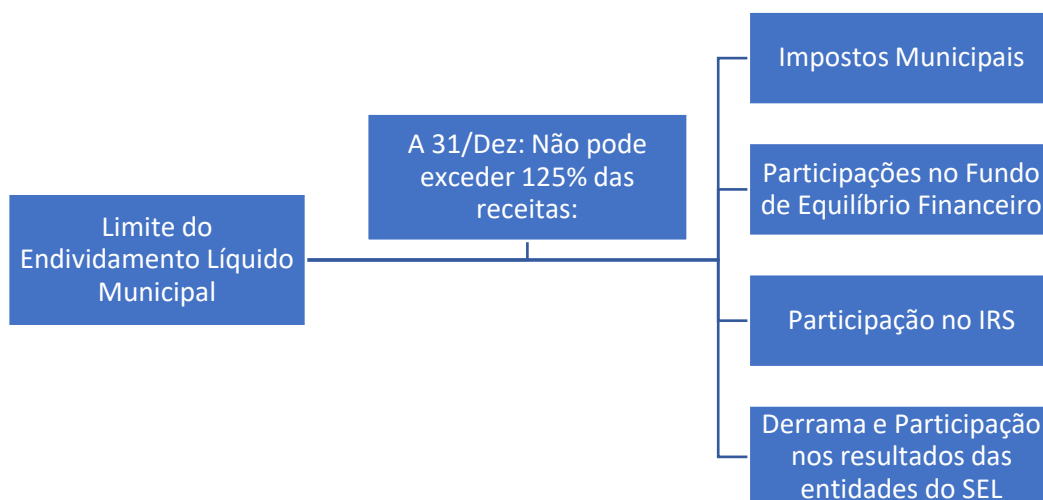


Figura 5. Constituição do endividamento líquido municipal

Fonte: Adaptado de (Chacim, 2008)

No entanto, estão ainda previstas na LFL algumas exceções ao limite previsto, nomeadamente:

- Empréstimos e amortizações destinados ao financiamento de programas de reabilitação urbano, autorizados pelo Ministro das Finanças (artigo 39.º, n.º 5);
- Empréstimos e amortizações destinados ao financiamento de projetos com comparticipação de fundos comunitários (devem ser autorizados pelo Ministério das Finanças, tendo em consideração o nível de endividamento), não excedendo o montante máximo de crédito em 75% do montante da participação pública nacional para a execução de projetos, cofinanciados, por exemplo, pelo Fundo de Coesão (artigo 39.º, n.º 6);
- Empréstimos e amortizações destinados ao financiamento de investimentos na recuperação de infraestruturas em situações de calamidade pública (artigo 39.º, n.º 7).

Porém, a LFL prevê sanções no caso de incumprimento do limite previsto conforme esclarecido por Lobo & Ramos (2011): aos municípios que ultrapassem o limite do endividamento líquido municipal ou o limite da dívida referente a empréstimos de médio e longo prazo exige-se um ajustamento de, pelo menos, 10% do montante que excede o limite, até que este seja cumprido (n.º 2 do artigo 37.º e n.º 3 do artigo 39.º); a violação do limite de endividamento líquido de cada município determina a redução no mesmo montante das transferências orçamentais devidas, pelo subsector Estado, o qual é afeto ao fundo de regularização municipal (n.º 4 do artigo 5.º).

Lobo & Ramos (2011, p. 68) relativamente à LFL referem que: “Os novos princípios orientadores do endividamento municipal e a existência de um enquadramento legal que prevê a recuperação dos municípios em rutura financeira sem a ajuda financeira do governo central são contributos positivos para o reforço da disciplina orçamental dos municípios portugueses (...).”

Apesar dos novos princípios e do novo enquadramento legal serem inovadores em termos da evolução das leis das finanças públicas, tal não se refletiu no controlo do endividamento. Conforme demonstram a Tabela 2 e Tabela 3 de Pinto (2015, p. 34) com referência aos dados recolhidos pela DGAL:

Tabela 2: Evolução do endividamento líquido até 2012 em M.E

Descrição	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Limite	5.451	5.799	5.771	5.783	3.461	2.300
Endividamento relevante	2.627	2.851	3.515	3.532	2.557	1.624
Nº de entidades em situação de incumprimento	52	52	68	67	78	61

Nota. Fonte: Pinto (2015, p. 34)

Tabela 3: Evolução do endividamento MP/LP até 2012 em M.E

Descrição	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Limite	4.361	4.639	4.616	4.627	3.643	3.230
Endividamento relevante	2.294	2.538	3.130	3.149	3.105	2.809
Nº de entidades em situação de incumprimento	23	28	55	57	35	31

Nota. Fonte: Pinto (2015, p. 34)

Como se pode observar os dados recolhidos pela DGAL, quer em relação ao endividamento líquido quer relativamente ao endividamento de médio e longo prazo não são apresentadas melhorias significativas.

Aliás o número de casos aumenta de 2007 para 2012 e ainda são mais nos anos de 2009 a 2011, facto ao qual não será alheia a situação de crise que se instalou nesse período.

Algumas limitações da LFL que permitiram a situação de endividamento em diversos municípios passam pela desarticulação de conceitos, o desajuste do perímetro das entidades que eram relevantes para o limite de endividamento e o próprio facto do limite ao endividamento líquido poder ser facilmente adulterado (Pinto, 2015).

Em forma de resposta ao endividamento excessivo surge a Lei n.º 73/2013 com o objetivo principal de modificar as limitações do antigo regime e adequar mais uma vez o critério de endividamento nos municípios. No seu preâmbulo o RFALEI refere que pretende: “ajustar o paradigma das receitas autárquicas à realidade atual, aumentar a exigência e transparência ao nível da prestação de contas, bem como dotar as finanças locais dos instrumentos necessários para garantir a efetiva coordenação entre a Administração Central e Local, contribuindo assim para o controlo orçamental e para a prevenção de situações de instabilidade financeira”.

O endividamento passou então a ser legislado pelo RFALEI que indica a nova configuração de como os municípios devem administrar o limite do endividamento municipal (artigo 52º). Para o cálculo do limite da dívida total de operações orçamentais, a mesma não pode ser ultrapassada a 31 de dezembro de cada ano, 1,5 vezes a média da receita corrente líquida cobrada nos três exercícios anteriores, conforme exemplificado na Tabela 4 utilizando o caso de Aveiro:

Tabela 4: **Exemplo do cálculo do limite de endividamento**

Cidade	Ano de 2012	Ano de 2013	Ano de 2014	Média (2012,2013,2014)	Limite 2015 = 1,5*Média
Aveiro	39.504.256€	42.912.754€	38.067.472€	40.161.494€	60.242.241€

Nota. Fonte: Adaptado da DGAL

Estão incluídos na dívida total de operações os empréstimos, os contratos de locação financeira e quaisquer outras formas de endividamento junto de instituições financeiras, bem como todos os restantes débitos a terceiros decorrentes de operações orçamentais. Para efeitos de cálculo da dívida total de operações orçamentais dos municípios estão incluídas as seguintes entidades (artigo 54º do RFALEI):

- a) os serviços municipalizados e intermunicipalizados;
- b) as entidades intermunicipais e entidades associativas municipais;
- c) as empresas locais e participadas de acordo com os artigos 19.º e 51.º da Lei n.º 50/2012, de 31 de agosto;
- d) as cooperativas e as régies cooperativas;
- e) as cooperativas não previstas na alínea anterior e as fundações, proporcional à participação do município;
- f) as entidades de outra natureza que se verifique o controlo ou presunção de controlo por parte do município, pelo montante total.

Na Tabela 5 estão descritos quais as ocorrências que não são consideradas para o limite da dívida do município¹⁸, atendendo às alterações que o diploma tem sofrido.

Tabela 5: Exceções ao cálculo do limite do endividamento

RFALEI (art.º 52º) Lei n.º 7-A/2016, de 30 de março	Valor dos empréstimos destinados exclusivamente ao financiamento da contrapartida nacional de projetos com comparticipação dos Fundos Europeus Estruturais e de Investimento	Outros fundos de apoio aos investimentos inscritos no orçamento da União Europeia	Valor das subvenções reembolsáveis ou dos instrumentos financeiros referidos no n.º 1 do artigo 7.º do Decreto-Lei n.º 159/2014, de 27 de outubro
Orçamento de Estado	2017: Despesa referente à contrapartida nacional de projetos cofinanciados por fundos europeus e certificada pela autoridade de gestão, assumida por uma autarquia local em acordo com a administração central.	2017 (Lei n.º 42/2016, de 28 de dezembro): Empréstimos destinados ao financiamento de investimentos no âmbito do Plano Estratégico para os Resíduos Urbanos (PERSU 2020)	2015, 2016 e 2017: Montante da contribuição de cada município para o Fundo de Apoio Municipal (FAM)

Nota. Fonte: Adaptado de Portal Autárquico¹⁹

Apesar do regime ser profundamente restritivo em termos da definição do limite de endividamento, existem apenas duas exceções onde é possível ultrapassar o limite definido:

- Numa situação de calamidade pública (artigo 53º);
- Nos casos previstos na Lei do Orçamento do Estado para os anos de 2016 e 2017, nos artigos 48º e 68º, isto é, o limite previsto no RFALEI, pode ser excecionalmente ultrapassado pela contração de empréstimo para pagamento a concessionários decorrente de decisão judicial ou arbitral ou de resgate de contrato de concessão, nos termos previstos no articulado dos referidos artigos.²⁰

Após a definição do limite que cada município deverá cumprir, no decorrer do trabalho da administração do município existem duas possibilidades. O município cumpre efetivamente o limite ou não cumpre o limite a que está sujeito. Em caso de cumprimento o município poderá aumentar, a cada exercício, o valor correspondente a 20 % da margem disponível no início de cada um dos exercícios (artigo 52.º, n.º 3, al. b)).

¹⁸ <http://www.portautarquico.pt/pt-PT/financas-locais/endividamento/municipios/limites/>

¹⁹ Informação disponível em: <http://www.portautarquico.pt/>

²⁰ Informação disponível em: <http://www.portautarquico.pt/pt-PT/financas-locais/endividamento/>

Se ao município não lhe for possível cumprir o limite previsto, deve reduzir, no exercício seguinte, pelo menos 10% do montante em excesso, até que o limite previsto seja cumprido (artigo 52.º, n.º 3, al. a)).

As autarquias locais devem enviar os documentos de prestação de contas ao Tribunal de Contas, sendo eles: o balanço, a demonstração de resultados, os mapas de execução orçamental, os anexos às demonstrações financeiras e o relatório de gestão²¹. Nas autarquias cujo movimento de receita seja inferior a 5000 vezes o índice 100 da escala indiciária das carreiras do regime geral da função pública, a informação relativa à prestação de contas, é apresentada pelos seguintes mapas: controlo orçamental – despesa, controlo orçamental – receita, execução anual do plano plurianual de investimentos, operações de tesouraria, contas de ordem, fluxos de caixa, empréstimos, outras dívidas a terceiros e a caracterização da entidade e o relatório de gestão²². Os documentos de prestação de contas²³ devem ser enviados às entidades descritas na Tabela 6:

Tabela 6 : **Entidades competentes relativas aos documentos de prestação de contas**

Entidades	Envio dos documentos de prestação de contas
Tribunal de Contas	Independentemente da sua apreciação pelo órgão deliberativo, até 15 de maio do ano seguinte àquele que seja referido.
Comissão de Coordenação e Desenvolvimento Regional (CCDR)	Da respetiva área de atuação, até 30 dias após a aprovação e independentemente da apreciação do órgão deliberativo.
Instituto Nacional de Estatística	Até 30 dias após a aprovação.
Direção Geral do Orçamento	Envio das contas trimestrais e contas anuais, nos 30 dias seguintes à sua aprovação.
Direção Geral das Autarquias Locais	Envio em aplicação informática própria (SIIAL).

Nota. Fonte: Adaptado de DGAL (2016)

No caso do incumprimento do envio dos documentos de prestação de contas às respetivas entidades estão previstas 2 tipos de sanções: sanções financeiras determinadas pelo TC e sanções tutelares (dissolução do órgão autárquico) no caso da não apreciação ou não apresentação das contas (SATAPOCAL, 2004).

Permanecendo os municípios sujeitos ao princípio da estabilidade orçamental (compreende a sustentabilidade financeira das autarquias locais, bem como uma gestão orçamental equilibrada,

²¹ Informação disponível em: n.º 2 do ponto 2: Considerações Técnicas do POCAL

²² Informação disponível em: n.º 2 do ponto 3: Considerações Técnicas do POCAL

²³ Informação disponível em: Subgrupo de Apoio Técnico na Aplicação do POCAL (SATAPOCAL)

incluindo as responsabilidades contingentes por si assumidas)²⁴, para aqueles que não cumpram o limite de endividamento proposto, existem várias opções na legislação (RFALEI). As opções de recuperação financeira municipal podem ser o saneamento financeiro e a recuperação financeira (a adesão a este mecanismo pode ser opcional ou obrigatória conforme o desequilíbrio confirmado a 31 de dezembro de cada ano²⁵).

Inserido no RFALEI encontra-se o Fundo de Regularização Municipal (FRM). O FRM é composto pelos montantes das transferências orçamentais deduzidas aos municípios, para através da DGAL ser executado o pagamento das dívidas a terceiros do respetivo município. O município deve efetuar um pedido à DGAL para a utilização dos montantes afetos ao pagamento das dívidas do município, porém a DGAL só procederá ao pagamento das dívidas após a confirmação da veracidade e do teor das dívidas pelo ROC.

O saneamento financeiro (RFALEI, artigo 58.º) consiste no compromisso de contrair empréstimos, para renegociar a dívida e solidificar passivos financeiros. Este compromisso será opcional no caso de o município ultrapassar o limite da dívida total (RFALEI, artigo 52.º) ou no caso em que o montante da dívida seja superior a 0.75 vezes a média da receita corrente líquida cobrada nos três exercícios anteriores (não incluindo o montante dos empréstimos).

No caso de a dívida total ultrapassar 2.25 a 3 vezes a média da receita corrente líquida cobrada nos três exercícios anteriores, o município é obrigado a contrair um empréstimo ou a aderir ao procedimento de recuperação financeira. As características do mecanismo de saneamento financeiro são descritas²⁶ na Figura 6:

²⁴ Informação disponível em: artigo 5.º, n.º 2 - RFALEI

²⁵ Informação disponível em: artigo 57.º, n.º 1, n.º 2)

²⁶ RFALEI

Saneamento Financeiro	Plano de Saneamento Financeiro
<ul style="list-style-type: none"> • Os pedidos de empréstimo são acompanhados por um estudo fundamentado da situação financeira e um plano de saneamento financeiro para o período do empréstimo. • Os empréstimos têm um prazo máximo de 14 anos e um período máximo de carência de 1 ano. • O plano de saneamento financeiro não deve agravar a situação de endividamento do município. • Na apresentação anual das contas deve ser anexo ao balanço, a demonstração do cumprimento do plano de saneamento financeiro. 	<ul style="list-style-type: none"> • O plano deve conter a previsão temporal necessária para a recuperação financeira do município e medidas específicas para a obtenção de uma situação financeira equilibrada. • O plano deve ser elaborado pela câmara municipal e aprovado em assembleia municipal. • O município deve enviar à DGAL cópias do empréstimo e do plano de saneamento. • Obrigações do município durante o plano: cumprir o plano, não celebrar novos empréstimos e remeter relatórios semestrais à DGAL.

Figura 6. Adaptação das Características do Saneamento Financeiro

Fonte: Elaboração Própria

No caso da recuperação financeira municipal o município é obrigado a aderir ao mecanismo sempre que se encontre numa situação de rutura financeira. Por rutura financeira entende-se sempre que a dívida total seja superior a 3 vezes a média da receita corrente líquida cobrada nos últimos três exercícios (em 31 de dezembro de cada ano). A adesão a este mecanismo pressupõe o recurso ao Fundo de Apoio Municipal (FAM).

O regime jurídico do FAM está estabelecido na Lei n.º 53/2014, de 25 de agosto. O FAM implementa medidas de reequilíbrio orçamental, de reestruturação da dívida e de assistência financeira que permitam aos municípios cumprir o limite da dívida total.²⁷ O capital social do FAM está definido no valor de 650.000.000€. Este capital social é financiado em partes iguais, pelo Estado (50%) e por todos os municípios (50%) num valor total correspondente a 325.000.000€ (artigo 17.º).

A recuperação financeira municipal é feita através de um contrato entre o FAM e o município, denominado Programa de Ajustamento Municipal (PAM (artigo 23.º). O PAM é aplicado pelo prazo necessário à redução do endividamento do respetivo município, até ao limite previsto no regime financeiro. O PAM deverá conter diversas medidas na área do reequilíbrio orçamental, como por exemplo: redução e racionalização da despesa corrente e do capital, maximização da receita

²⁷ Informação disponível em: <http://www.fundodeapoio municipal.pt/o-fam-2/>

própria e a existência de instrumentos de controlo interno. Por fim, o programa de ajustamento deverá ser aprovado pela assembleia municipal, submetido a aprovação pela câmara municipal (artigo 26.º). Deverá ser ainda incluída a certificação de um auditor externo, expressando a sua posição sobre o conteúdo, incidindo sobre a sustentabilidade, às variáveis subjacentes, às estimativas realizadas e à viabilidade dos objetivos de redução da dívida (artigo 27.º).

O endividamento municipal é uma temática que está muito presente nos municípios portugueses, mas as recentes alterações na legislação podem produzir efeitos e alterações muito positivas no endividamento, pelo que se torna relevante aferir se essas alterações efetivamente se produziram.

3. METODOLOGIA

3.1. Enquadramento e Questões de Investigação

Esta dissertação apresenta um estudo exploratório sobre a forma como a auditoria interna pode influenciar o endividamento dos municípios portugueses. A problemática do endividamento obteve o seu papel de relevo após a mais recente crise económica e financeira. O seu impacto manifestou-se também nos municípios portugueses, uma vez que, a gestão dos recursos públicos foi afetada e transformou a crescente consciencialização da sociedade em relação ao uso do dinheiro público.

A motivação para associar estes dois temas deveu-se ao facto de a auditoria interna possuir ferramentas que poderão ajudar os municípios a serem mais capazes e informados na tomada de decisão relativa ao endividamento municipal. O estudo poderá também abrir caminho no sentido das questões éticas, uma vez que os fundos monetários afetos a um município devem ser geridos em prol do interesse público e não em prol de interesses pessoais.

De facto, a auditoria interna pode produzir informação para o controlo do endividamento excessivo bem como para a criação de medidas preventivas e para a resolução de conflitos éticos através das suas atividades, como esclarecem as autoras Morais e Martins (2013). A auditoria interna pode examinar e apreciar a razoabilidade, a suficiência e aplicação dos controlos contabilísticos, financeiros, operacionais, de processos e de gestão, promovendo um controlo eficaz a um custo razoável – relação custo/benefício, com base na avaliação do risco (Morais & Martins, 2013). Pode ainda avaliar a qualidade dos trabalhos e recomendar melhorias.

Neste contexto, coloca-se a seguinte questão de investigação:

Os procedimentos de auditoria interna podem influenciar o grau de endividamento dos municípios?

Sendo fundamental para responder a esta questão conhecer quais os serviços de auditoria existentes nos municípios e a respetiva qualidade e contributo. Assim, a resposta a esta questão passa também pela resposta às seguintes subquestões:

- **SQ1:** A existência de departamento de auditoria interna no município está associada a uma melhor situação de endividamento daquele?
- **SQ2:** A ação da auditoria permite maior controlo sobre a despesa (endividamento)?
- **SQ3:** A existência de um departamento de auditoria interna estimula a *accountability* do município?

As questões de investigação vão ser respondidas numa primeira fase através da análise às estruturas organizacionais dos municípios e numa segunda fase através da análise aos resultados de um inquérito remetido aos municípios.

3.2. Amostra

Devido à dimensão dos 308 municípios portugueses, foram selecionados 58 municípios seguindo o princípio das divisões das NUTS. Os 58 municípios selecionados estão inseridos na Área Metropolitana do Porto, na região de Aveiro, na região de Coimbra e na sub-região Tâmega e Sousa pertencendo às regiões Norte e Centro das NUTS II. A seleção dos municípios resultou da aplicação dos seguintes critérios: informação disponibilizada e situação face ao endividamento.

Assim, numa primeira fase, importa saber qual o tipo de informação disponibilizada. Para ser objeto do nosso estudo é necessário que os municípios apresentem o relatório de prestação de contas e a certificação legal das contas de um auditor externo. É, contudo, opcional para a investigação que os municípios apresentem documentos referentes ao endividamento municipal, plano de prevenção dos riscos de corrupção e infrações conexas e/ou norma de controlo interno, uma vez que é informação que pode ser obtida por outra via.

Tendo apresentado as informações necessárias, numa segunda fase, importa perceber qual a relação dos municípios com o endividamento. Através dos dados disponibilizados pela DGAL, foi possível conhecer quais os municípios endividados no ano de 2014.

A escolha do ano 2014 deve-se ao facto de ser o ano seguinte à entrada em vigor do novo regime financeiro. Para definir os municípios que se encontram em situação de endividamento é necessário calcular a diferença da dívida em relação ao limite de endividamento.

Na tabela 7 são apresentados os limites de endividamento a que os municípios estão sujeitos no ano 2014 e qual foi a dívida desse mesmo ano (dados calculados pela DGAL) (DGAL, 2014).

Para a definição dos municípios efetivamente endividados foi calculada a diferença entre qual o limite a que os municípios estão sujeitos e o montante da dívida que os municípios contraíram. Se a dívida do município for superior ao seu limite, este é selecionado, por se encontrar em situação de endividamento. Após a seleção inicial de 58 municípios, identificaram-se os que apresentavam maior nível de endividamento (os que apresentam valores a vermelho na Tabela 7), passando estes 15 municípios a fazer parte da nossa amostra como os municípios endividados no ano de 2014.

Tabela 7: Cálculo da situação de endividamento dos municípios em 2014

	Município	Limite	Dívida	Diferença	%
ÁREA METROPOLITANA DO PORTO	AROUCA	17 331 593 €	3 923 461 €	13 408 132 €	22,64%
	ESPINHO	31 668 460 €	39 151 059 €	-7 482 599 €	123,63%
	GONDOMAR	87 036 564 €	119 411 288 €	-32 374 724 €	137,20%
	MAIA	105 455 612 €	92 066 962 €	13 388 650 €	87,30%
	MATOSINHOS	128 005 906 €	60 577 075 €	67 428 831 €	47,32%
	OLIVEIRA DE AZEMÉIS	41 153 751 €	30 738 766 €	10 414 985 €	74,69%
	PAREDES	53 122 109 €	60 046 234 €	-6 924 125 €	113,03%
	PORTO	235 274 774 €	122 863 216 €	112 411 558 €	52,22%
	PÓVOA DE VARZIM	53 720 002 €	23 415 572 €	30 304 430 €	43,59%
	SANTA MARIA DA FEIRA	69 385 395 €	47 550 870 €	21 834 525 €	68,53%
	SANTO TIRSO	43 619 827 €	35 437 681 €	8 182 146 €	81,24%
	SÃO JOÃO DA MADEIRA	18 881 454 €	8 928 237 €	9 953 217 €	47,29%
	TROFA	23 143 747 €	41 614 884 €	-18 471 137 €	179,81%
	VALE DE CAMBRA	17 115 076 €	15 271 287 €	1 843 789 €	89,23%
	VALONGO	43 857 167 €	53 314 948 €	-9 457 781 €	121,56%
	VILA DO CONDE	60 429 449 €	60 349 489 €	79 960 €	99,87%
	VILA NOVA DE GAIA	154 252 369 €	177 714 942 €	-23 462 573 €	115,21%
TÂMEGA E SOUSA	AMARANTE	35 120 712 €	8 471 747 €	26 648 965 €	24,12%
	BAIÃO	15 863 943 €	5 298 348 €	10 565 595 €	33,40%
	CASTELO DE PAIVA	10 805 635 €	12 820 551 €	-2 014 916 €	118,65%
	CELORICO DE BASTO	15 392 521 €	15 913 185 €	-520 664 €	103,38%
	CINFÃES	15 740 782 €	2 872 112 €	12 868 670 €	18,25%
	FELGUEIRAS	38 970 423 €	16 217 329 €	22 753 094 €	41,61%
	LOUSADA	31 273 457 €	13 223 401 €	18 050 056 €	42,28%
	MARCO DE CANAVESES	30 345 631 €	31 363 051 €	-1 017 420 €	103,35%
	PAÇOS DE FERREIRA	29 653 341 €	64 541 608 €	-34 888 267 €	217,65%
	PENAFIEL	39 316 092 €	28 029 121 €	11 286 971 €	71,29%
	RESENDE	12 005 730 €	8 232 942 €	3 772 788 €	68,58%
REGIÃO DE AVEIRO	ÁGUEDA	33 051 414 €	8 562 128 €	24 489 286 €	25,91%
	ALBERGARIA	17 044 860 €	5 226 527 €	11 818 333 €	30,66%
	ANADIA	17 668 938 €	8 578 689 €	9 090 249 €	48,55%
	AVEIRO	59 587 870 €	135 780 512 €	-76 192 642 €	227,87%
	ESTARREJA	17 517 464 €	13 002 083 €	4 515 381 €	74,22%
	ÍLHAVO	28 717 700 €	22 183 965 €	6 533 735 €	77,25%
	MURTOSA	8 006 955 €	2 047 344 €	5 959 611 €	25,57%
	OLIVEIRA DO BAIRRO	18 983 985 €	14 738 000 €	4 245 985 €	77,63%
	OVAR	36 189 521 €	6 950 830 €	29 238 691 €	19,21%
	SEVER DO VOUGA	9 398 740 €	3 945 434 €	5 453 306 €	41,98%
	VAGOS	14 239 616 €	15 951 535 €	-1 711 919 €	112,02%
REGIÃO DE COIMBRA	ARGANIL	12 408 653 €	5 975 371 €	6 433 282 €	48,15%
	CANTANHEDE	23 145 998 €	31 595 614 €	-8 449 616 €	136,51%
	COIMBRA	122 679 505 €	71 323 624 €	51 355 881 €	58,14%
	CONDEIXA-A-NOVA	13 670 555 €	2 898 612 €	10 771 943 €	21,20%
	FIGUEIRA DA FOZ	45 191 485 €	41 396 852 €	3 794 633 €	91,60%
	GÓIS	8 156 481 €	2 482 072 €	5 674 409 €	30,43%
	LOUSÃ	15 675 539 €	6 721 763 €	8 953 776 €	42,88%
	MEALHADA	17 275 253 €	10 588 €	17 264 665 €	0,06%
	MIRA	11 760 608 €	4 326 397 €	7 434 211 €	36,79%
	MIRANDA DO CORVO	10 944 484 €	2 661 709 €	8 282 775 €	24,32%
	MONTE-MOR-O-VELHO	17 104 614 €	25 081 792 €	-7 977 178 €	146,64%
	MORTÁGUA	10 270 152 €	4 344 470 €	5 925 682 €	42,30%
	OLIVEIRA DO HOSPITAL	16 687 935 €	6 413 133 €	10 274 802 €	38,43%
	PAMPILHOSA DA SERRA	11 089 518 €	172 511 €	10 917 007 €	1,56%
	PENACOVA	11 431 414 €	1 154 892 €	10 276 522 €	10,10%
	PENELA	7 038 962 €	5 496 530 €	1 542 432 €	78,09%
	SOURE	14 813 065 €	6 834 170 €	7 978 895 €	46,14%
	TÁBUA	9 559 550 €	8 820 099 €	739 451 €	92,26%
	VILA NOVA DE POIARES	7 008 155 €	19 311 593 €	-12 303 438 €	275,56%

Nota. Fonte: Elaboração Própria

Desta forma, a Figura 7 identifica o número de municípios endividados presentes no estudo e a que região pertencem.

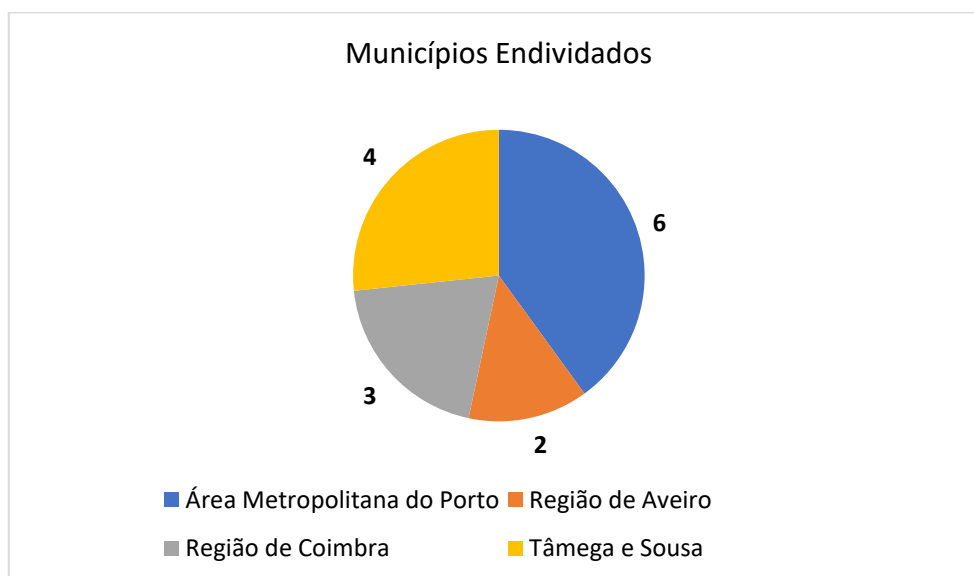


Figura 7. Municípios endividados em 2014

Fonte: Elaboração Própria

Para termo de comparação no estudo foram igualmente seleccionados dos 58 municípios os que apresentam melhor situação face ao endividamento. Consideramos para este facto os que utilizaram menos de 50% do limite de endividamento disponível.

Assim, foram seleccionados 27 municípios, que são os municípios não endividados. A Tabela 8 apresenta a nossa amostra final de 42 municípios, 15 endividados e 27 não endividados.

Tabela 8: Descrição dos municípios inquiridos

Municípios em Análise: Endividados	Municípios em Análise: Não Endividados
Espinho, Gondomar, Paredes, Trofa, Valongo e Vila Nova de Gaia, Aveiro e Vagos, Cantanhede, Montemor-o-Velho, Vila Nova de Poiares, Castelo de Paiva, Celorico de Basto, Marco de Canaveses e Paços de Ferreira.	Arouca, Matosinhos, Póvoa do Varzim, São João da Madeira, Águeda, Albergaria a Velha, Anadia, Murtosa, Ovar, Sever do Vouga, Arganil, Condeixa a Nova, Góis, Lousã, Mealhada, Mira, Miranda do Corvo, Mortágua, Oliveira do Hospital, Pampilhosa da Serra, Penacova, Soure, Amarante, Baião, Cinfães, Felgueiras e Lousada.

Nota. Fonte: Elaboração Própria

A Figura 8 identifica o número de municípios não endividados presentes no estudo e a que região pertencem.

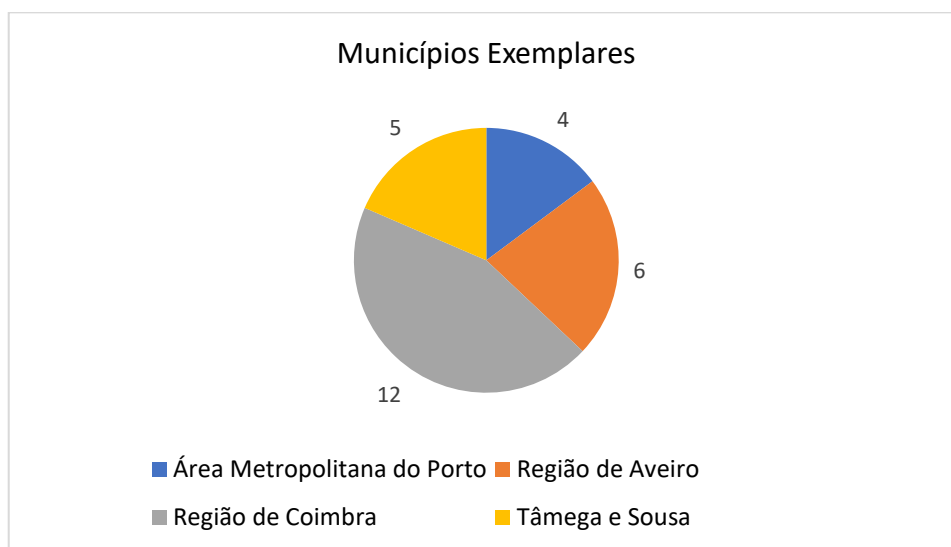


Figura 8. Municípios endividados em 2014

Fonte: Elaboração Própria

3.3. Recolha e Tratamento de dados

Para dar resposta às questões formuladas vão ser utilizadas duas metodologias diferentes.

Uma primeira metodologia é analisar se os 42 municípios têm ou não previsto no seu organograma um gabinete de auditoria interna (GAI), ou departamento com competências similares. O primeiro passo da análise consiste em aceder às páginas *web* dos municípios e procurar o organograma. O segundo passo consiste em procurar pela estrutura orgânica publicada no Diário da República, analisando as competências da divisão financeira (em termos de endividamento) ou, se existente, da divisão de auditoria.

A segunda metodologia utilizada é o inquérito por questionário aos municípios da nossa amostra. Assim, a recolha dos dados será feita através de um questionário respondido de forma anónima (ver apêndice I e apêndice II). O uso do questionário prende-se com o facto de o estudo poder levantar questões éticas em relação ao endividamento, pela localização dos municípios escolhidos e pelos baixos custos.

O questionário é uma técnica de observação que torna possível a recolha de informação a um grande número de destinatários e possibilita a generalização de resultados (Ferreira, 1994). A realização de um inquérito por questionário inclui várias fases: planear o tipo de informação a

obter, problemas a estudar; preparar a redação do questionário de forma simples e clara; realizar um pré-teste; e analisar e apresentar os resultados.

Para a construção do questionário foram aplicados diversos tipos de perguntas. A maioria das questões são de resposta fechada (perguntas que limitam a resposta ao colocar uma opção de resposta: Sim/Não), questões abertas (toda e qualquer pergunta que ofereça liberdade de resposta) (Pardal & Lopes, 2011) e as perguntas de opinião utilizam uma Escala de Likert com 5 níveis de resposta (de 1 - discordo totalmente a 5 – concordo totalmente).

Dada a dificuldade, por um lado, de tratamento das respostas abertas, assim como, a dificuldade de obter respostas porque são questões cuja resposta exige mais dos inquiridos; e, por outro, pela natureza da informação que se pretendia recolher, optou-se pela utilização de perguntas de resposta fechada (ver Tabela 9) e perguntas de opinião (ver Tabela 10).

Acresce que o questionário se divide em três partes, sendo a primeira referente à caracterização do município e do endividamento, a segunda relativa à auditoria no município e a terceira referente, concretamente, à opinião sobre o papel da auditoria no município.

Tabela 9: Questões de resposta fechada, tipo sim/não

I	Caracterização do município e do endividamento
Questão 1	Identificação do município
Questão 2	Qual é a profissão que exerce no município?
Questão 3	Quais são as entidades associadas ao município?
Questão 4	O município dispõe de Contabilista Certificado?
Questão 5	Indique o limite de endividamento do município em 2016
Questão 6	Alguma vez o município foi multado com sanções por ultrapassar o limite de endividamento?
Questão 7	O município já recorreu a algum destes instrumentos de recuperação financeira?
II	Presença da auditoria interna no município
Questão 8	Desde quando o município dispõe de ROC?
Questão 9	Conhece o trabalho realizado pelo ROC?
Questão 10	O Tribunal de Contas já efetuou uma auditoria ao município?
II	Presença da auditoria externa no município - 2
Questão 11	O município apresenta Norma de Controlo Interno?
Questão 12	A norma de controlo interno é divulgada e aplicada nos procedimentos municipais?
Questão 13	Existe no município um departamento ou um responsável de auditoria interna?
Questão 14	Na sua opinião, quais são os motivos para a inexistência de um departamento ou de um responsável de auditoria interna?
Questão 15	Está prevista a criação de um departamento ou a contratação de um responsável de auditoria interna?

Nota. Fonte: Elaboração Própria

Os destinatários do questionário serão em primeira ordem os responsáveis de auditoria e fiscalização (se existirem) e os responsáveis financeiros.

Os questionários foram enviados inicialmente via correio eletrónico no mês de abril de 2017. Devido ao facto de os municípios possuírem estruturas bastante hierarquizadas, por vezes, pode ser trabalhoso fazer chegar o questionário aos funcionários mais qualificados na área, foram efetuadas mais três tentativas de contacto via correio eletrónico aos vários municípios, com o objetivo de divulgar o questionário de uma forma constante e ativa e por forma a alcançar mais respostas. As várias tentativas de contacto decorreram ao longo do mês de abril e do mês de maio de 2017.

Tabela 10: **Perguntas de opinião constantes do questionário**

1. As atividades desenvolvidas pela auditoria interna contribuem para as decisões sobre o endividamento municipal do município.	<p>III - Valor da auditoria interna no controlo do endividamento municipal</p> <p>Indique na sua opinião, numa escala de 1 a 5, em que 1 - discorda totalmente e 5 - concorda totalmente, qual o grau de concordância com cada uma das seguintes afirmações.</p> <p>1- Discordo totalmente 2- Discordo 3- Não concordo nem discordo 4- Concordo 5- Concordo totalmente</p>
2. A auditoria interna contribui para a transparência da gestão dos recursos públicos no município.	
3. A presença da auditoria interna reforça a confiabilidade e credibilidade aos documentos referente à prestação de contas.	
4. O acompanhamento da auditoria interna auxilia o departamento financeiro no controlo económico, financeiro e orçamental do município.	
5. As atividades da auditoria interna identificam situações de irregularidade e de risco como por exemplo, o sobre-endividamento.	
6. A auditoria interna desenvolve informações sobre o desempenho do município e auxilia na avaliação dos objetivos a alcançar.	
7. Os órgãos de gestão do município beneficiam do apoio da auditoria interna para o controlo do equilíbrio orçamental.	
8. A supervisão e o controlo da auditoria interna evitam práticas ineficientes.	
9. A segregação de funções contribui para maior controlo sobre os procedimentos que podem potenciar o risco de endividamento municipal.	
10. Desenvolvimento contínuo de práticas de auditoria interna permite à gestão prevenir situações de endividamento no município.	
11. A abordagem sistemática e coerente da auditoria interna possibilita avaliar com mais detalhe programas e projetos específicos em que o município está envolvido.	

Nota. Fonte: Elaboração Própria

4. APRESENTAÇÃO E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

4.1. Apresentação e discussão dos resultados

4.1.1. Análise às estruturas organizacionais dos municípios

Está previsto no Decreto-Lei n.º 305/2009, de 23 de outubro -Regime Da Organização Dos Serviços Das Autarquias Locais- que a organização, a estrutura e o funcionamento dos serviços da administração autárquica devem ser orientados pelos princípios de eficácia da ação, da aproximação dos serviços ao cidadão, da desburocratização e da eficiência na distribuição dos recursos públicos.

O regime define, ainda, as competências da assembleia municipal que passam por aprovar a estrutura orgânica e nuclear, bem como definir o número máximo das restantes equipas (unidades e subunidades orgânicas). A câmara municipal tem competências relativas à criação as unidades orgânicas flexíveis, as equipas de projeto e multidisciplinares, definindo as suas competências. Na Figura 9 é possível observar a estrutura hierarquizada mais comum de um município.

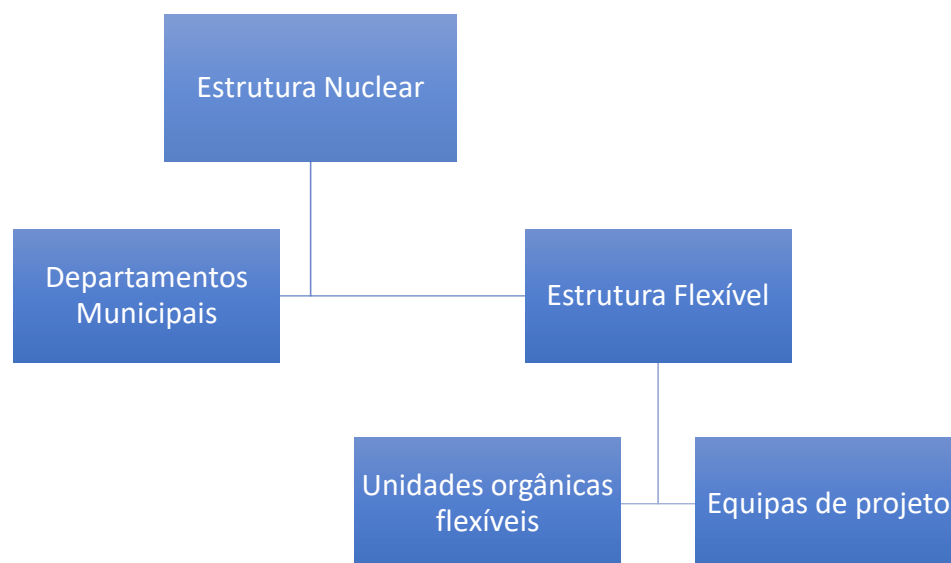


Figura 9. Estrutura hierarquizada²⁸

Fonte: Elaboração Própria

²⁸ Informação disponível em: DL n.º 305/2009, de 23 de outubro

A Figura 10 é o exemplo prático da estrutura orgânica mais comum dos municípios em análise. A figura representa o organograma da Câmara Municipal de Águeda²⁹, que foi escolhido pela sua estrutura simples e de fácil compreensão.

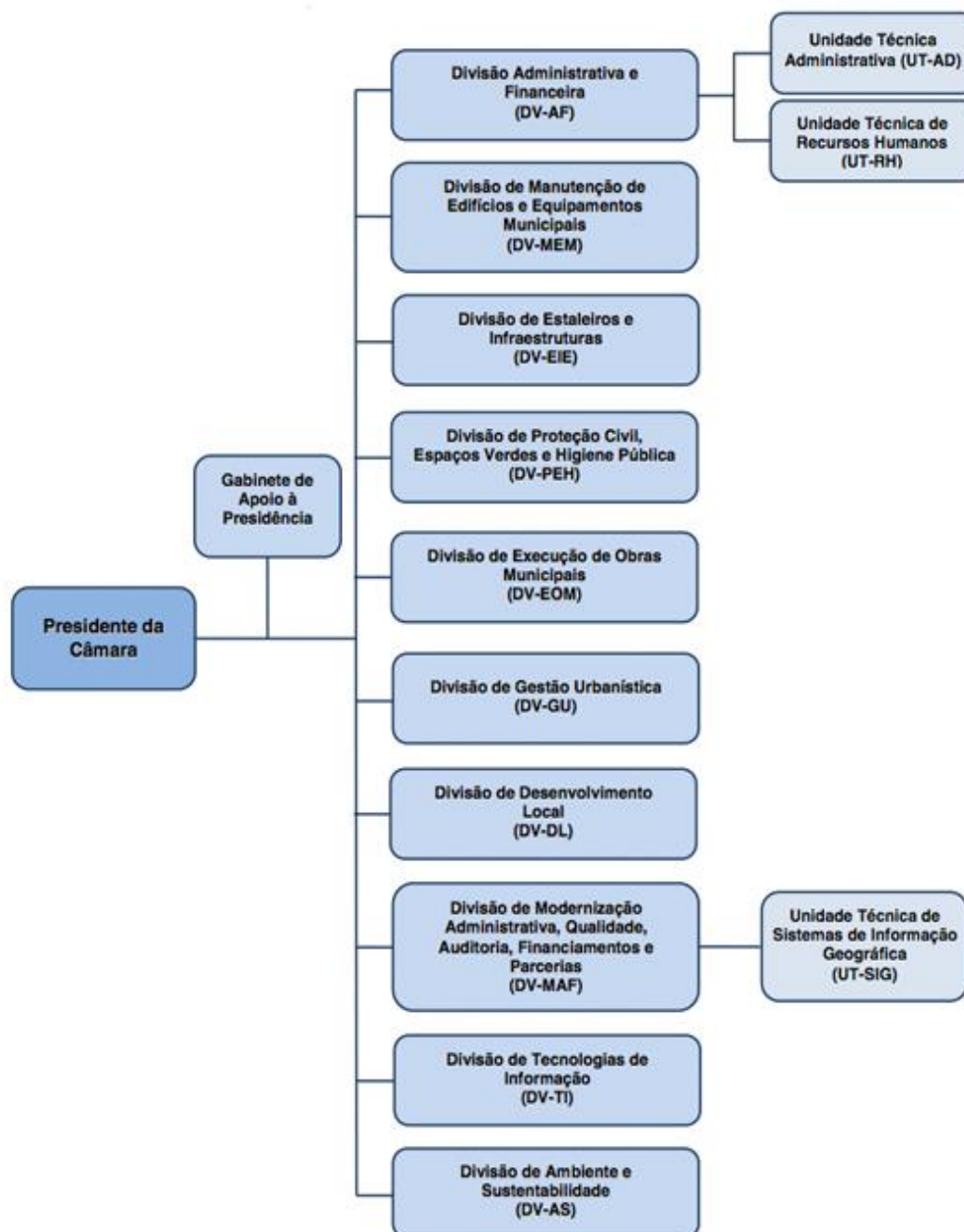


Figura 10. Organograma da Câmara Municipal de Águeda

Fonte: Elaboração Própria

²⁹ Informação, consultada em 20/10/2017, em: <https://www.cm-agueda.pt/pages/319#.WeoAf2iPLIU>

Da análise efetuada às páginas *web* e diários da república relativamente aos 42 municípios do estudo resultou que, nos municípios não endividados, a percentagem de municípios que têm departamento de auditoria interna é superior à percentagem apresentada pelos municípios endividados (ver Figura 11 e Figura 12).

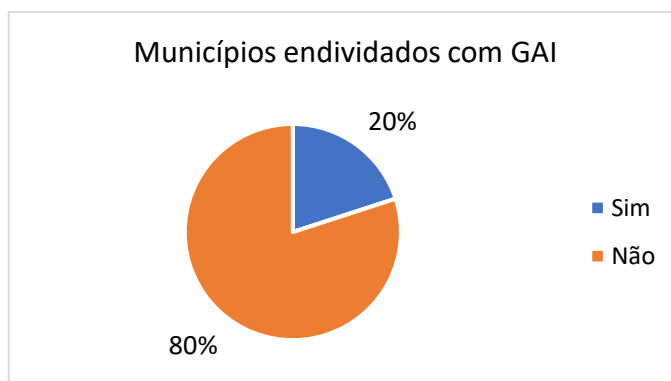


Figura 11. Gabinete de auditoria na estrutura orgânica dos municípios endividados

Fonte: Elaboração Própria

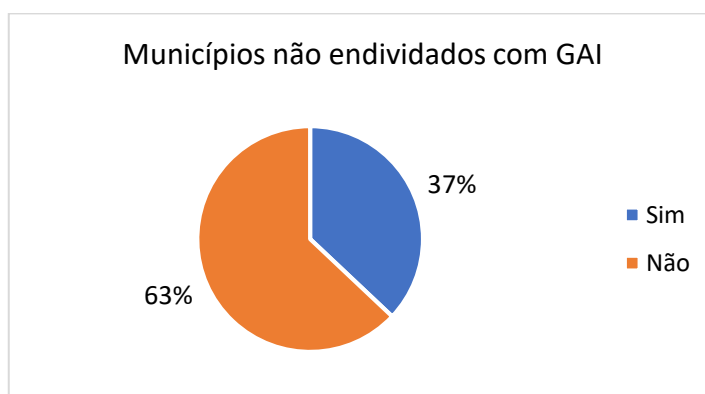


Figura 12. Gabinete de auditoria na estrutura orgânica dos municípios não endividados

Fonte: Elaboração Própria

Na comparação entre os municípios é possível observar que a presença de auditoria interna é maior nos municípios não endividados, respondendo positivamente à SQ1. Um dos factos que importa salientar, é que muitos dos municípios não apresentam diretamente departamentos de auditoria interna, mas complementos. Por complementos entenda-se, por exemplo, os departamentos da qualidade ou até mesmo as divisões de contabilidade e finanças. Neste estudo, estes complementos não foram considerados por não se focarem diretamente em procedimentos de auditoria interna relativos ao controlo do endividamento.

Dentro da diversidade de departamentos que podem existir e que abarcam algumas competências inerentes também à auditoria interna, podemos salientar os casos da Câmara Municipal de Arganil e a de Montemor-o-Velho.

O caso particular da Câmara Municipal de Arganil, que não consagra na sua estrutura um departamento de auditoria interna, apresenta o “Gabinete de Fundos Europeus e Gestão da Qualidade” com as seguintes competências, associadas com a auditoria interna:

- Promover, em articulação com os auditores internos, a realização de auditorias internas;
- Promover o eficiente tratamento das não conformidades e ações corretivas detetadas;
- Promover a implementação de ações preventivas e de ações de melhoria;
- Desenvolver os procedimentos necessários com vista à avaliação do grau de satisfação dos municípios relativamente aos serviços prestados pela autarquia³⁰

Comparativamente o município de Montemor-o-Velho apresenta a “Equipa Multidisciplinar de Modernização, Gestão da Qualidade e Projetos Autárquicos”, que também inclui funções associadas com auditoria interna, nomeadamente:

- Fiscalizar e controlar a atividade interna dos serviços municipais nas diversas áreas;
- Auditar as contas da autarquia, bem como a aplicação de fundos disponibilizados aos serviços para funcionamento corrente;
- Avaliar o grau de eficiência e economicidade das despesas municipais;
- Emitir parecer aos órgãos autárquicos sobre medidas tendentes a melhorar a eficácia e eficiência dos serviços e a otimização do seu funcionamento;

A maioria dos municípios portugueses não tem ainda a cultura da auditoria interna, mas começam a dar passos no sentido de evoluir os seus procedimentos e aumentar o controlo e transparência nos sistemas do município. Saliente-se, no entanto, que tendencialmente os municípios não endividados têm maior presença de auditoria interna do que os endividados, o que nos permite responder positivamente à SQ1.

4.1.2. Análise do inquérito por questionário

O questionário foi enviado a 42 municípios e foram obtidas 27 respostas, correspondendo a 64% da amostra inicial. Por parte dos municípios não endividados foram obtidas 15 respostas que correspondem a 56% das respostas da amostra inicial de 27 municípios. No caso dos municípios

³⁰ Informação disponível em Diário da República, relativo a cada autarquia

endividados foram alcançadas 12 das respostas da amostra inicial de 15 municípios, correspondendo a 80% de taxa de resposta. Em todas as regiões estudadas, existem respostas dos municípios. A região com mais respostas alcançadas é a região de Aveiro e a com menos respostas é a região de Coimbra.



Figura 13. Respostas obtidas por parte dos municípios

Fonte: Elaboração Própria

4.1.3. Caracterização da amostra

Da análise da primeira parte do questionário resulta que se conseguiu que o questionário fosse respondido por pessoa suficientemente conhecedora/responsável, como por exemplo, vice-presidente, vereador, chefe de divisão, entre outros, conforme se pode observar na Tabela 11.

Tabela 11: **Funções dos inquiridos**

Chefe de Divisão	Chefe da Divisão Administrativa e Financeira e Apoio ao Cidadão
Chefe de Gabinete	Chefe de Divisão de Administração Geral
Chefe Divisão Contabilidade Património e Tesouraria	Chefe de Divisão Administrativa e Financeira
Diretor de Departamento Administrativo e Financeiro	Coordenador dos Serviços Financeiros
Diretora de Departamento de Planeamento e Controlo Financeiro	Técnico Superior de Gestão
Economista	Técnico(a) Superior
Vice-presidente	Vereador

Nota. Fonte: Elaboração Própria

Na Figura 14 é possível observar quais são as entidades em que os municípios estão mais presentes.

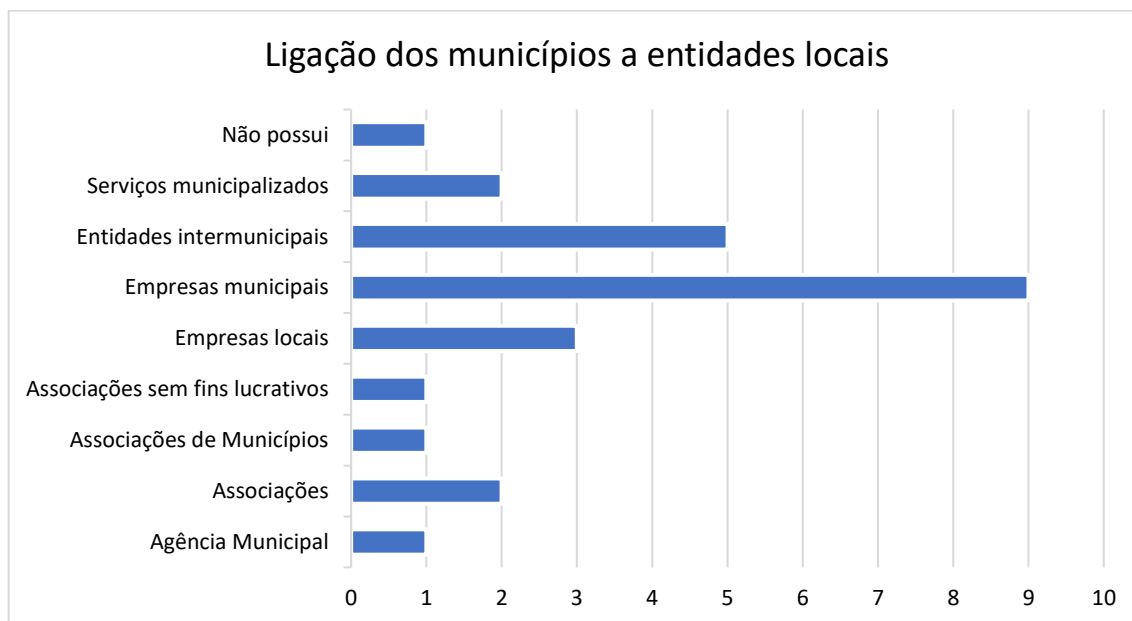


Figura 14. Ligação dos municípios a entidades locais

Fonte: Elaboração Própria

As entidades em que os municípios da amostra apresentam maior ligação são as empresas municipais, seguidas das entidades intermunicipais e das empresas locais. Existem ainda entidades pouco representadas como os serviços municipalizados e as agências municipais.

Na Figura 15 podemos observar que em 52% de municípios existe um contabilista certificado.



Figura 15. Presença do Contabilista Certificado

Fonte: Elaboração Própria

Relativamente ao endividamento excessivo do município, apenas 1 dos municípios em análise terá sido alvo de sanções relativas ao endividamento excessivo como demonstra a Figura 16.

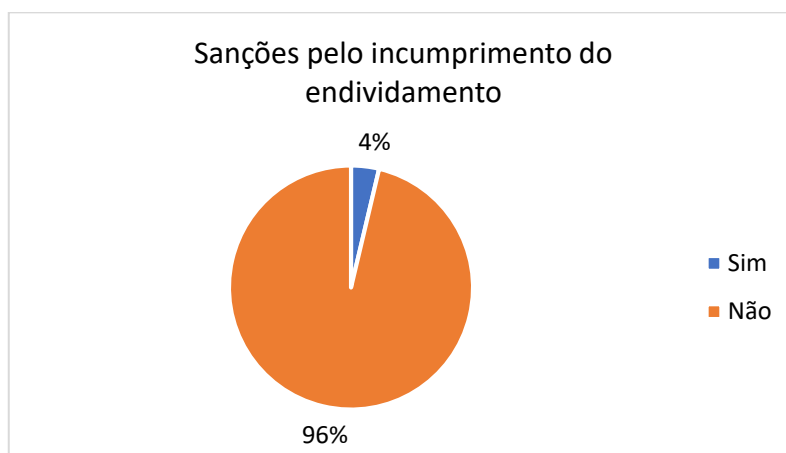


Figura 16. Sanções pelo incumprimento do endividamento

Fonte: Elaboração Própria

Finalizando, a caracterização do município e do endividamento, a Figura 17 apresenta os resultados quanto aos mecanismos utilizados pelos municípios no caso da recuperação financeira.

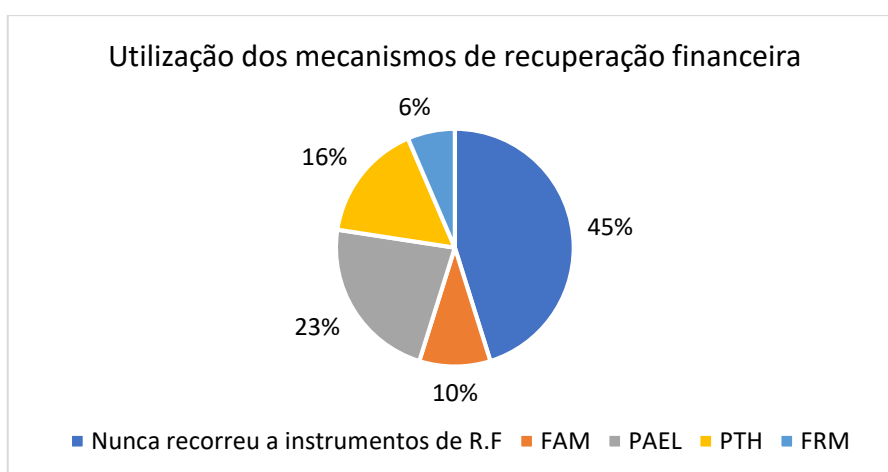


Figura 17. Utilização dos mecanismos de recuperação financeira

Fonte: Elaboração Própria

Foram 14 os municípios que afirmaram: “Nunca recorreu a instrumentos de recuperação financeira”. Salienta-se que apenas 1 destes 14 municípios se encontrava em situação de endividamento excessivo em 2014. Os restantes municípios recorreram, a pelo menos um, dos mecanismos mencionados, destacando-se o PAEL e o PTH.

4.1.4. Presença da auditoria no município

A segunda parte do questionário permite conhecer a realidade da auditoria quer interna, quer externa no município. Relativamente à presença do ROC, as respostas dos municípios apresentam-se na Figura 18.

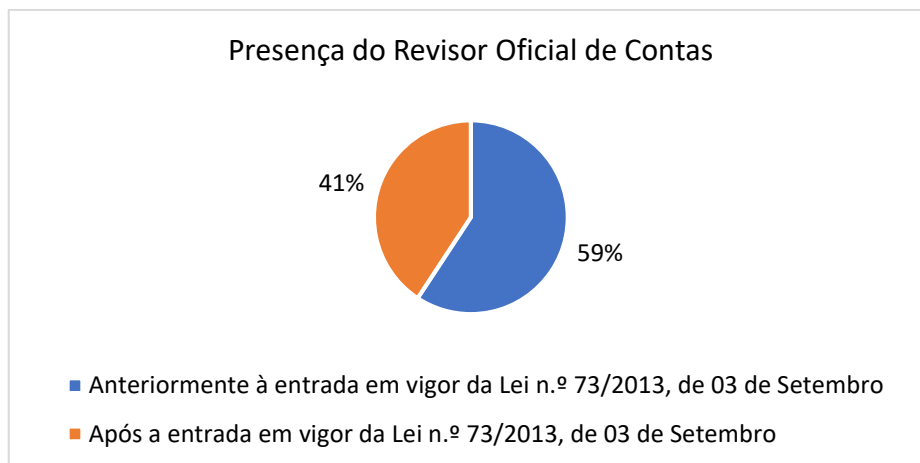


Figura 18. Presença do ROC

Fonte: Elaboração Própria

Segundo os inquiridos, 59% dos respetivos municípios já dispunha de ROC antes da implementação do novo regime. Os restantes 41% só procederam à contratação do ROC após o novo regime financeiro, o que poderá significar que até 2013 não existissem procedimentos de auditoria externa (revisão legal das contas e a certificação legal das contas) de forma regular. Dentro dos 41%, verifica-se uma diferença significativa entre os municípios. Os municípios não endividados que só contrataram o ROC após a entrada em vigor do novo regime são sete, enquanto que, os municípios endividados são apenas quatro.

Relativamente ao trabalho do ROC, 93% dos inquiridos afirma conhecer o trabalho realizado pelo ROC, conforme a Figura 19. Nesta figura, o trabalho realizado pelo ROC não representa diferenças significativas entre os municípios endividados e não endividados.

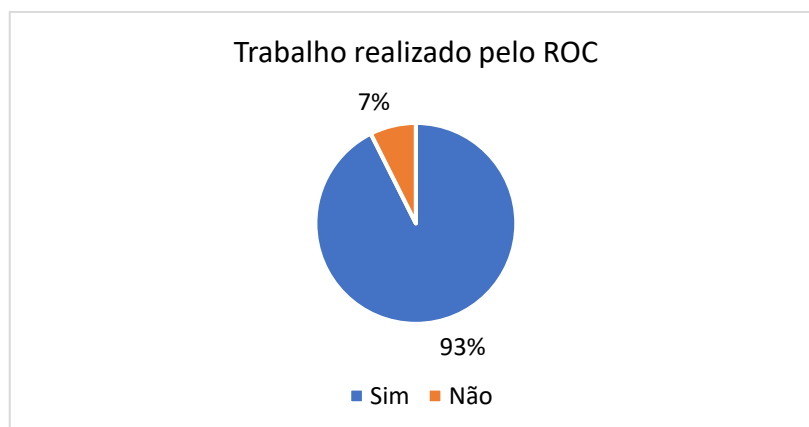


Figura 19. Trabalho realizado pelo ROC

Fonte: Elaboração Própria

Os resultados referentes às auditorias por parte do TC estão representados Figura 20.

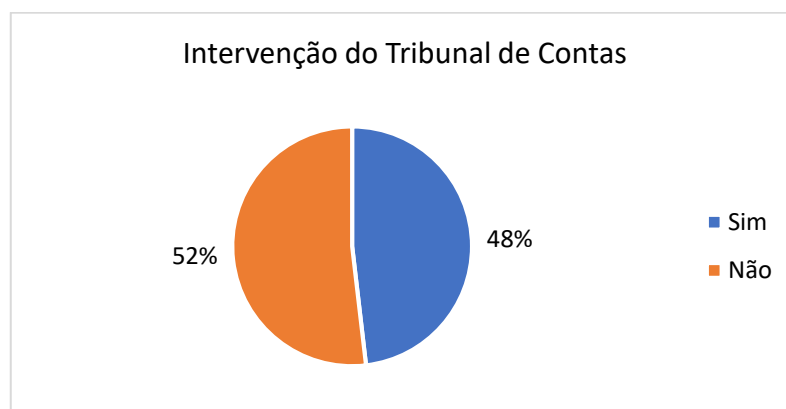


Figura 20. Intervenção do Tribunal de Contas

Fonte: Elaboração Própria

Apesar dos 52% dos municípios inquiridos não ter sido alvo de uma auditoria por parte do TC, é possível compreender que ainda assim o TC possui uma presença acentuada, uma vez que, 48% dos municípios já foi objeto de auditoria por parte do TC.

Prosseguindo a análise que permite conhecer a realidade da presença da auditoria nos municípios, os resultados permitem concluir que 96% dos municípios afirma apresentar a norma controlo interno (ver Figura 21), o que se justifica por estar presente a sua obrigatoriedade no POCAL. Apenas um dos vinte e sete municípios não apresenta a Norma de Controlo Interno sendo ele, um dos municípios endividados pertencente à Região de Coimbra.

Não foi possível através do questionário compreender qual o motivo da não implementação da norma de controlo interno no município.

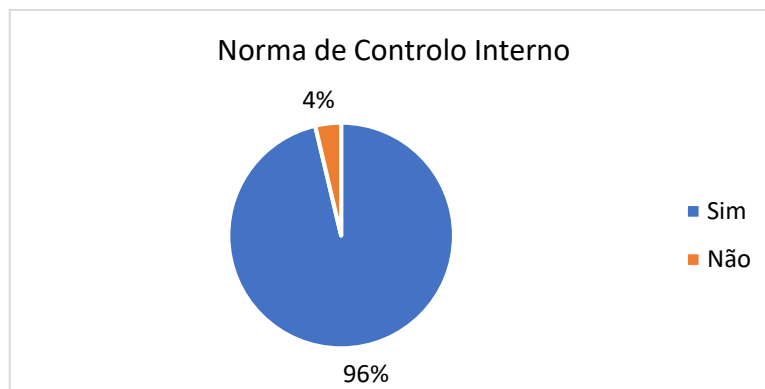


Figura 21. Norma de Controlo Interno

Fonte: Elaboração Própria

Os municípios que responderam afirmativamente na questão anterior são orientados para a questão seguinte que relaciona a norma de controlo interno com a sua divulgação.

As respostas dos municípios indicam que a norma de controlo interno é efetivamente divulgada e aplicada (ver Figura 22), ainda que também tenham respondido às opções: “É divulgada, mas não é aplicada” e “Não é divulgada, nem aplicada”.

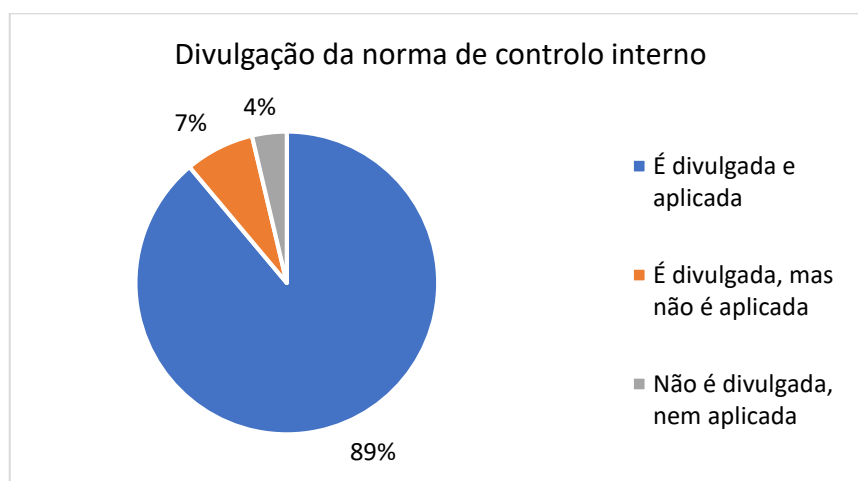


Figura 22. Divulgação da norma de controlo interno

Fonte: Elaboração Própria

No que respeita à existência de um gabinete de auditoria interna, departamento ou um responsável de auditoria interna no município, os resultados não foram muito positivos, tal como demonstra a Figura 23.



Figura 23. Existência de um departamento ou serviço de auditoria

Fonte: Elaboração Própria

Este é um dos pontos importantes, pois a partir deste momento os municípios são divididos em municípios com auditoria interna e municípios sem auditoria interna.

Os dados demonstram que dos vinte e sete municípios que responderam ao questionário apenas 26% apresenta um departamento de auditoria interna. Os 26% correspondem apenas a 7 municípios. Apesar de vinte e sete municípios serem 64% da amostra inicial (42 municípios investigados), a percentagem de 74% dos municípios não apresentarem um departamento de auditoria é bastante significativa, tendo em conta, que a maioria das respostas proveio de municípios não endividados. Confirmando assim a análise às estruturas organizacionais onde é possível observar que os municípios não endividados apresentam maior número de GAI. Os municípios não endividados que apresentam auditoria interna são 5 e os municípios endividados são apenas 2, o que reforça a resposta positiva à SQ1. Os municípios que responderem afirmativamente a esta questão seguem automaticamente para a terceira e última parte (as questões de opinião relativas a procedimentos de auditoria).

Os municípios que responderem de forma negativa à presença da auditoria interna, são dirigidos para mais duas perguntas. Uma vez que, não apresentam um departamento de auditoria é essencial perceber quais as razões.

A Figura 24 apresenta as respostas dos municípios:

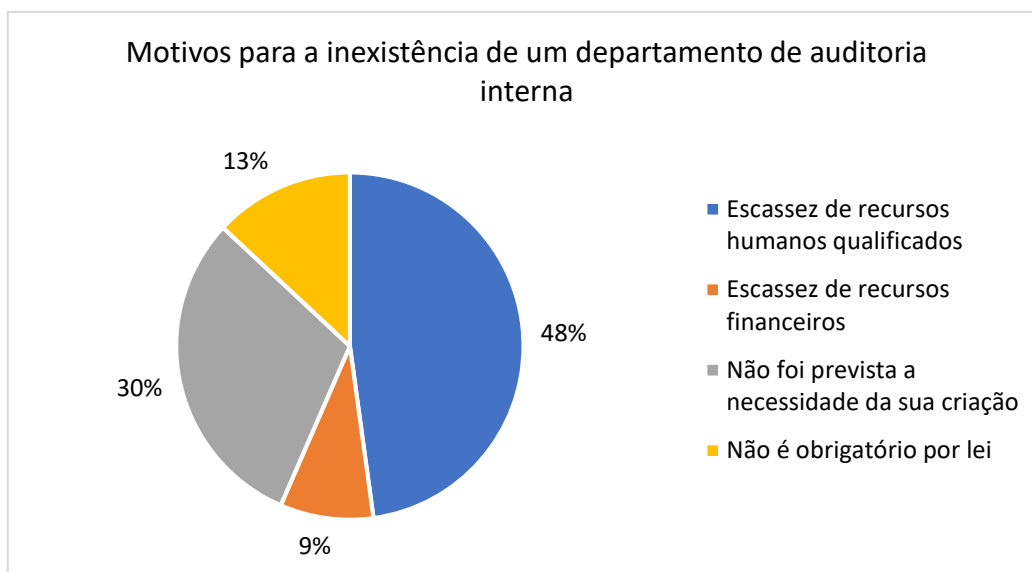


Figura 24. Motivos para a existência de um departamento de auditoria interna

Fonte: Elaboração Própria

As respostas a esta pergunta são muito importantes, porque permitem identificar quais os motivos para não existir um departamento de auditoria no município. O motivo mais selecionado foi a “Escassez de recursos humanos” seguido de “Não foi prevista a necessidade da sua criação”.

Os restantes motivos apesar de apresentarem menos respostas são igualmente importantes para a análise. Os dados da Figura 24 permitem compreender que a maior dificuldade para os municípios implementarem um serviço de auditoria passa pela escassez de recursos humanos qualificados. Curiosamente, os recursos humanos qualificados para além da respetiva independência do órgão de auditoria interna, são um dos fatores mais importantes no desenvolvimento de um GAI num município. Se no serviço de auditoria interna a equipa não possuir capacidade de propiciar fiabilidade à informação, emitir uma opinião ou propor melhorias, podem ocorrer inconformidades no município.

Relativamente ao segundo motivo, é um facto preocupante. Como foi referido na revisão bibliográfica da presente dissertação, a auditoria interna possui diversos procedimentos que podem apoiar toda a estrutura do município no seu desempenho (através de informações, avaliações, controlo e melhorias constantes). Talvez pela contratação obrigatória dos serviços de um ROC que presta um serviço de auditoria externa nos municípios, os mesmos não tenham estudado as vantagens e benefícios de implementar um serviço de auditoria interna. Portanto, os municípios e a gestão dos mesmos deveriam apostar na investigação das diversas formas como a auditoria interna pode prestar apoio (no sentido de melhorar o seu desempenho na prestação de

serviços à comunidade e novas formas de integrar boas práticas da auditoria na gestão dos seus recursos). Finalizando a segunda parte do questionário, é ainda relevante perceber se os municípios apesar das dificuldades apresentadas ponderam a criação de um departamento de auditoria interna. Os resultados podem ser analisados na Figura 25.

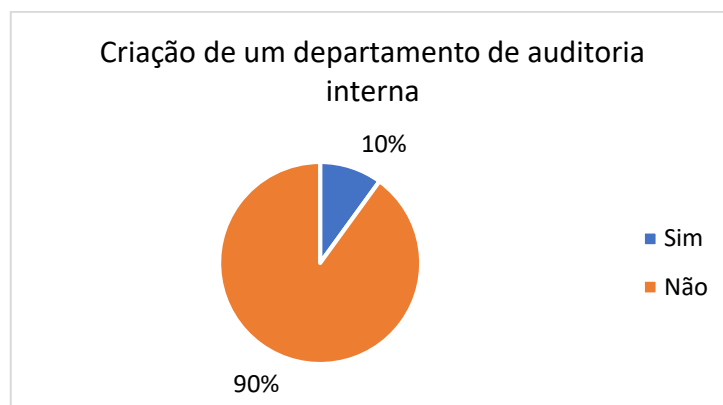


Figura 25. Criação de um departamento de auditoria interna

Fonte: Elaboração Própria

Apenas 2 dos municípios incluídos na análise relativa à auditoria interna, têm em vista a criação de um departamento de auditoria, o que prova que os municípios portugueses têm ainda um longo caminho a percorrer no sentido de acederem à auditoria interna na sua estrutura. Conjugando a análise dos organogramas e os resultados às diferentes questões referentes à presença da auditoria no município podemos responder positivamente à SQ1.

4.1.5. Importância da auditoria interna para o endividamento

Relativamente à terceira e última parte do questionário, todos os municípios (tenham ou não serviço de auditoria) dão a sua opinião relativamente a 11 afirmações utilizando a escala: 1 – Discordo totalmente a 5 – Concordo totalmente.

As afirmações têm o objetivo de compreender qual a opinião dos inquiridos em relação aos potenciais contributos da auditoria interna nos casos em que não possuem auditoria interna e, caso possuam, aos seus efetivos contributos. Assim, irá ser realizada a análise aos municípios sem e com auditoria interna de forma separada.

A Figura 26 apresenta os resultados obtidos para os municípios sem auditoria interna.

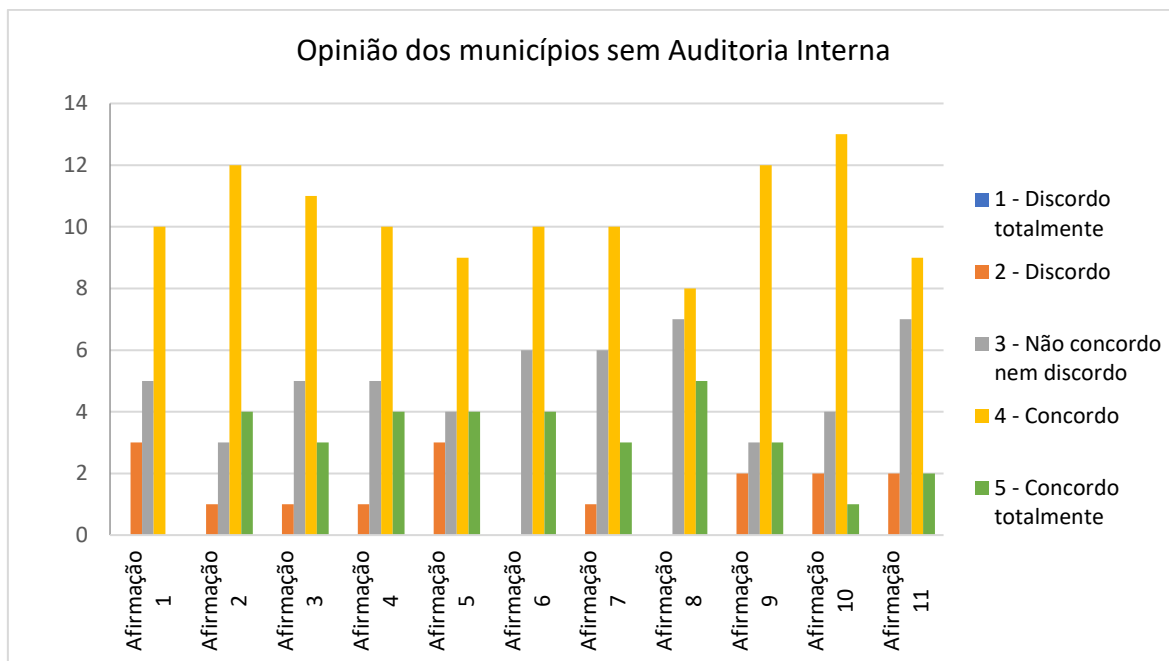


Figura 26. Opinião dos municípios sem auditoria interna

Fonte: Elaboração Própria

À primeira vista, destaca-se que a maioria dos inquiridos concorda com a maioria das afirmações, sendo que quase todas as afirmações obtiveram uma opinião de “Não concordo nem discordo” e “Concordo totalmente”. As afirmações que obtiveram mais concordância foram as 1, 2, 9 e 10 referentes ao endividamento. As afirmações que obtiveram mais indiferença foram as 6, 7, 8 e 11 que se referem ao acompanhamento pela auditoria da informação relevante, às práticas ineficientes e à abordagem sistemática e coerente relativa a programas e projetos em que o município possa estar envolvido.

Ao analisarmos a Tabela 12, que contém a estatística descritiva das afirmações dos inquiridos que não possuem GAI na sua estrutura é possível observar resultados positivos.

Relativamente, à média podemos concluir que os inquiridos concordam com a totalidade das afirmações. Na análise à correspondência das subquestões, é possível observar que a SQ3 é a que obtém maior concordância entre os inquiridos, uma vez que, relaciona o aumento da *accountability* com a existência de um GAI. Pela característica homogênea da amostra, a SQ2 também é respondida, uma vez que, os inquiridos associam positivamente a ação da auditoria interna a maior e melhor controlo sobre a despesa municipal.

Tabela 12: Estatística descritiva das afirmações dos municípios sem GAI

Sem Auditoria	Média	Desvio-Padrão	Moda	Desvio-Padrão Relativo	SQ
Afirmação 1	3,45	0,76	4	22,00%	2
Afirmação 2	3,95	0,76	4	19,22%	3
Afirmação 3	3,80	0,77	4	20,20%	3
Afirmação 4	3,85	0,81	4	21,11%	2
Afirmação 5	3,70	0,98	4	26,45%	2
Afirmação 6	3,90	0,72	4	18,41%	2
Afirmação 7	3,75	0,79	4	20,97%	2
Afirmação 8	3,90	0,79	4	20,21%	2
Afirmação 9	3,80	0,83	4	21,93%	2
Afirmação 10	3,65	0,75	4	20,42%	2
Afirmação 11	3,55	0,83	4	23,26%	2

Nota. Fonte: Elaboração Própria

Em forma de conclusão e após a análise dos dados, é possível afirmar que os municípios inquiridos concordam que os procedimentos da auditoria interna podem ser benéficos em termos de controlo no limite de endividamento. Este facto pode dever-se à existência de um elevado número de transações que ocorrem diariamente num município. Com o apoio dos procedimentos de auditoria interna a estrutura contabilística e financeira pode exercer um controlo superior e estabelecer mais transparência nas tarefas, contribuindo diretamente para a prevenção de situações de endividamento. A Figura 27 apresenta os resultados obtidos nos municípios com GAI sobre os contributos da auditoria interna.

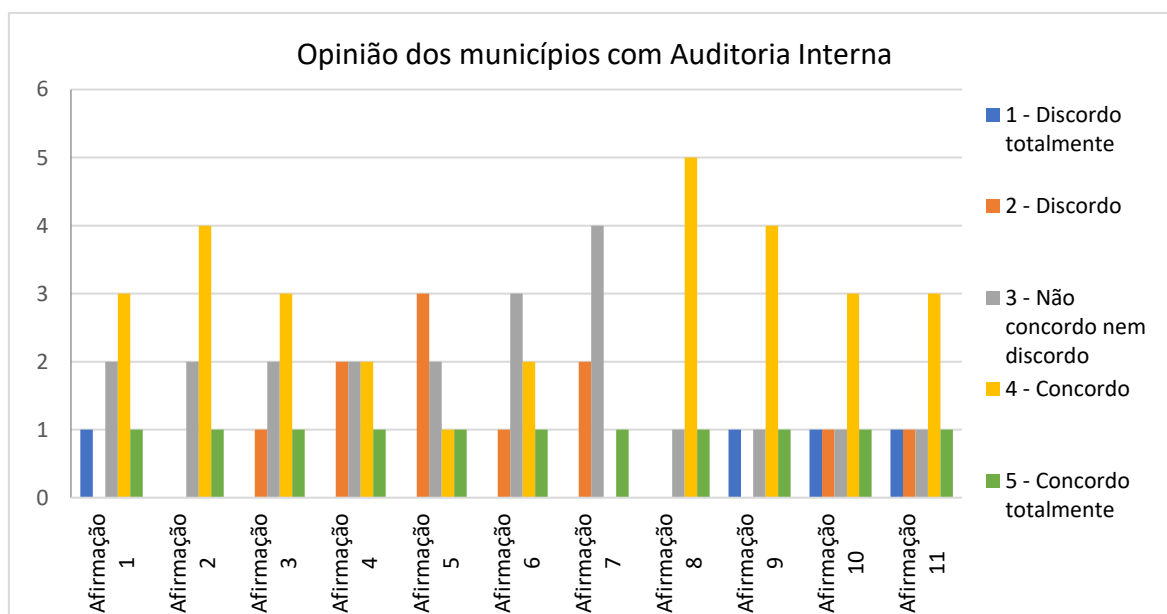


Figura 27. Opinião dos municípios com auditoria interna

Fonte: Elaboração Própria

Deste modo, destaca-se a existência de 4 afirmações em que um município tem a opinião “Discordo totalmente”, não concordando que a segregação de funções exerça controlo sobre o endividamento municipal, bem como o desenvolvimento de práticas contínuas possa prevenir situações de endividamento e que a abordagem da auditoria possa avaliar em detalhe programas e projetos do município.

No entanto, à semelhança dos municípios sem auditoria interna a generalidade dos inquiridos concorda com a maioria das questões, destacando-se o nível “Concordo”. As afirmações que apresentam maior concordância são as 2, 8, 9 e 10. Todas estas afirmações têm como assuntos principais o endividamento municipal, a prestação de contas e as práticas ineficientes. Contrariamente as afirmações que apresentam mais indiferença referem-se ao desenvolvimento de informações relativas ao desempenho e ao equilíbrio orçamental. Apesar da amostra ser de apenas 7 municípios, as conclusões são bastante interessantes.

Uma vez mais o endividamento está muito presente na escolha dos municípios, bem como o acompanhamento da auditoria interna.

A Tabela 13 apresenta a estatística descritiva das afirmações dos inquiridos que têm auditoria interna na sua estrutura. Os seus resultados são bastante positivos e interessantes.

Tabela 13: **Estatística descritiva das afirmações dos municípios com GAI**

Com Auditoria	Média	Desvio-Padrão	Moda	Desvio-Padrão Relativo	SQ
Afirmação 1	3,43	1,27	4	37,11%	2
Afirmação 2	3,86	0,69	4	17,89%	3
Afirmação 3	3,57	0,98	4	27,33%	3
Afirmação 4	3,29	1,11	3	33,86%	2
Afirmação 5	3,00	1,15	2	38,49%	2
Afirmação 6	3,43	0,98	3	28,46%	2
Afirmação 7	3,00	1,00	3	33,33%	2
Afirmação 8	4,00	0,58	4	14,43%	2
Afirmação 9	3,57	1,27	4	35,63%	2
Afirmação 10	3,29	1,38	4	42,00%	2
Afirmação 11	3,29	1,38	4	42,00%	2

Nota. Fonte: Elaboração Própria

Numa análise mais global, os resultados à opinião dos inquiridos perante as 11 afirmações sobre a auditoria interna e os seus procedimentos demonstraram-se mais conclusivos relativamente aos municípios sem gabinete de auditoria. Porém existem algumas afirmações que apresentam um desvio padrão inferior ou superior que outras, o que significa que a resposta média não é consensual entre os inquiridos.

Na SQ3, que aborda a promoção da transparência e da accountability, podemos enquadrar as afirmações 2 e 3. A maioria dos inquiridos concorda com as afirmações de que os processos de auditoria interna aumentam a transparência e a eficiência dos municípios nos assuntos relacionados com gestão financeira.

A SQ2 que relaciona a ação da auditoria com o controlo do endividamento, permite enquadrar as restantes afirmações. Os inquiridos relacionam que a ação da auditoria sobre a estrutura económico-financeira do município reforça o controlo do endividamento, bem como pode desenvolver informações essenciais para a tomada de decisão relativa ao endividamento.

Ao aprofundar a analisar e ao enquadrar as afirmações sobre a opinião dos inquiridos nas subquestões de análise, é possível retirar algumas conclusões interessantes acerca da auditoria interna.

- **SQ2: A ação da auditoria permite maior controlo sobre a despesa (endividamento)?**
 - A auditoria interna desenvolve informações sobre o desempenho do município e auxilia na avaliação dos objetivos a alcançar.
 - O acompanhamento da auditoria interna auxilia o departamento financeiro no controlo económico, financeiro e orçamental do município.
 - Os órgãos de gestão do município beneficiam do apoio da auditoria interna para o controlo do equilíbrio orçamental.
 - A supervisão e o controlo da auditoria interna evitam práticas ineficientes.
- **SQ3: A existência de um departamento de auditoria interna estimula a *accountability* do município?**
 - A auditoria interna contribui para a transparência da gestão dos recursos públicos no município.
 - A presença da auditoria interna reforça a confiabilidade e credibilidade aos documentos referente à prestação de contas.

Os inquiridos que já possuem na sua estrutura um GAI apresentam mais discordância em relação às afirmações. Não é possível afirmar uma causa, mas pela complexidade das estruturas e pelo número elevado de movimentos financeiros torna-se difícil quantificar a ação de um GAI.

Deste modo, através da opinião dos inquiridos podemos responder positivamente à SQ2 e SQ3. Podemos afirmar que, embora com algumas diferenças entre os inquiridos, o endividamento é uma temática de grande dimensão nos municípios portugueses e que os mesmos municípios ainda não conseguiram criar alternativas de combate ao endividamento e às práticas ineficientes.

Relativamente à questão principal: “Os procedimentos de auditoria interna podem influenciar o grau de endividamento dos municípios?” uma vez que se responde positivamente às subquestões associadas, podemos considerar que o estudo responde positivamente.

Da amostra recolhida, os municípios que apresentavam procedimentos de auditoria interna na sua estrutura na altura do estudo (2014) não se encontravam endividados. Contudo, alguns municípios endividados através do questionário afirmaram que estaria prevista a criação de um GAI. Igualmente através da opinião dos inquiridos foi possível observar que a ação da auditoria interna pode efetivamente exercer influência na forma como os municípios gerem a despesa municipal e consequentemente o seu nível de endividamento.

5. CONCLUSÃO

A auditoria tornou-se uma atividade indispensável em qualquer organização do mundo. A crescente preocupação dos organismos internacionais na criação e divulgação de normas, tem obrigado as organizações a estudarem a sua estrutura e a repensarem a sua forma de atuar.

No caso de Portugal, o endividamento municipal tem sido uma preocupação crescente ao longo dos anos, devido ao grande número de municípios em situação de sobre-endividamento. Como referido na revisão da literatura, a auditoria no setor público promove uma gestão mais adequada dos recursos públicos e aumenta a confiabilidade da prestação de contas perante os *stakeholders*.

Na forma de estudo exploratório, o presente estudo responde à pergunta principal: Os procedimentos de auditoria interna influenciam o grau de endividamento dos municípios?

A resposta a esta questão foi obtida através da resposta às seguintes subquestões associadas:

SQ1: A existência de departamento de auditoria interna no município está associada a melhor situação de endividamento daquele?

SQ2: A ação da auditoria permite maior controlo sobre a despesa (endividamento)?

SQ3: A existência de um departamento de auditoria interna estimula a *accountability* do município?

A criação das subquestões permitiu efetivamente relacionar a perceção teórica que os inquiridos sem auditoria interna têm relativamente aos inquiridos que já trabalham diretamente com o GAI na sua estrutura.

Neste sentido, foi necessário identificar quais os processos de auditoria que estão implementados nos municípios e de que forma estes processos tem contribuído para o controlo do endividamento municipal. Os resultados foram obtidos pela aplicação de um questionário a 42 municípios selecionados pelo seu nível de endividamento no ano de 2014 (ano seguinte à entrada em vigor do novo regime financeiro). Da amostra inicial foram obtidas 27 respostas (64% da amostra inicial) que permitem retirar conclusões interessantes.

Na fase de caracterização do endividamento municipal, 95% dos municípios inquiridos até ao momento nunca foi sancionado por ultrapassar o limite previsto de endividamento e 50% nunca recorreu a instrumentos de recuperação financeira. Em relação a procedimentos de auditoria externa, 59% dos municípios já dispunham de ROC anteriormente à entrada em vigor do novo regime financeiro. Comparativamente à caracterização da presença da auditoria interna, as respostas do questionário permitiram concluir que 74% dos municípios (a maioria dos municípios

em investigação), não possui um departamento de auditoria interna. Aos municípios que não dispõe deste departamento, foi questionado qual a razão. Os motivos mais selecionados para a não existência deste serviço foram a escassez de recursos humanos qualificados e a não previsão da sua necessidade. Em relação, à possibilidade da criação do departamento ou a contratação de um responsável de auditoria interna, 10% respondeu positivamente.

O questionário incluía ainda a recolha de opinião relativamente aos contributos da auditoria interna para o município. A maioria dos municípios concordou que a auditoria interna conseguiria ser benéfica na área do controlo do endividamento (através das atividades desenvolvidas, como a segregação de funções). Ao longo do estudo, foi possível ir respondendo às subquestões. No geral, as três subquestões foram respondidas de forma positiva, mas de diversas formas. A SQ1 foi respondida positivamente na análise à estrutura organizacional e pela aplicação do questionário, comprovando que efetivamente a existência da auditoria interna num município melhora a sua situação de endividamento, uma vez que, a maioria dos municípios com GAI não estavam em situação de endividamento.

Existem ainda algumas características que respondem também positivamente á SQ1. Relativamente, aos mecanismos de recuperação financeira, os municípios que afirmaram nunca ter utilizado os mecanismos de recuperação financeira eram municípios não endividados. E em relação à presença de um ROC no município 93% dos municípios afirmaram conhecer o trabalho efetuado pelo ROC, sendo que os municípios que responderam negativamente apresentavam diferentes níveis de endividamento.

A SQ2 e SQ3 foram respondidas essencialmente através da análise da opinião com as afirmações relativas aos contributos da auditoria interna, sendo que as opiniões dos inquiridos sem GAI se mostraram mais concordantes com o contributo positivo da auditoria interna, declarando que a ação da auditoria contribui para decisões mais informadas relativamente ao endividamento e que a presença de um GAI na estrutura municipal aumenta a *accountability* do mesmo. No entanto, os municípios que já possuem GAI, em termos gerais, também reconhecem contributos positivos do GAI. Estes resultados mostram que as expectativas dos que ainda não têm GAI são mais elevadas do que o efeito reconhecido por aqueles que já dispõem de GAI.

De forma genérica, e pelos resultados alcançados, o estudo demonstrou que existem municípios que já reconhecem os benefícios da auditoria interna na sua estrutura. No entanto, os procedimentos de auditoria interna ainda não exercem a influência necessária e possível ao nível de endividamento dos municípios. A direção da auditoria interna nos municípios ainda não está

definida, mas existem municípios dispostos a melhorar e mais conscientes da importância da auditoria interna.

O presente estudo exploratório contribuiu no sentido de expor os benefícios da auditoria interna na estrutura de um município e de que forma as decisões dos órgãos autárquicos, em relação ao nível de endividamento, poderiam ser mais instruídas pelo apoio das atividades desenvolvidas pela auditoria interna.

Limitações e Trabalho Futuro

As limitações no desenvolvimento deste trabalho, prendem-se principalmente com o contacto com os municípios. Apesar de uma pesquisa ativa pelos contactos mais diretos com a área financeira ou com o presidente da câmara, ainda existem muitos municípios que só disponibilizam um contacto geral, tornando difícil o contacto direto. Como consequência, o envio do questionário foi efetuado várias vezes e as respostas bastante demoradas.

Como proposta de trabalho futuro, o tema do endividamento tem bastante para oferecer. Seria interessante perceber, como o novo sistema de normalização contabilística a ser implementado na administração pública irá abordar a temática. Em relação à auditoria interna será sempre um desafio compreender o seu desenvolvimento nos municípios (de que forma pode torná-los mais independentes e eficazes

REFERÊNCIAS

- Aguiar, D. (2014). *Atuação dos auditores nas entidades públicas – o estudo de caso nos Municípios*. Universidade Católica Portuguesa. Obtido de <http://repositorio.ucp.pt/bitstream/10400.14/17052/1/Projecto.pdf>
- Almeida, B. (2014). *Manual de Auditoria Financeira - Uma análise integrada baseada no risco* (1.ª ed.). Lisboa: Escolar Editora.
- Azevedo, S. (2014). *Auditoria aos Municípios Estudo de Caso: uma aplicação à área Metropolitana do Porto*. INSTITUTO SUPERIOR DE CONTABILIDADE E ADMINISTRAÇÃO DO PORTO Auditoria.
- Bilhim, J. (2004). *A Governação nas Autarquias Locais*. <https://doi.org/972-8589-37-9>
- Carvalho, J. B. da C., Fernandes, M. J. da S., Camões, P. J. S., & Jorge, S. M. F. (2015). *Anuário Financeiro dos Municípios Portugueses*. Lisboa. Obtido de <https://www.occ.pt/pt/a-ordem/publicacoes/anuario-financeiro-dos-municipios-portugueses/>
- Carvalho, J. B. da C., Fernandes, M. J. da S., Camões, P. J. S., & Jorge, S. M. F. (2017). *Anuário Financeiro dos Municípios Portugueses. Ordem dos Técnicos* Lisboa. Obtido de <https://www.occ.pt/pt/a-ordem/publicacoes/anuario-financeiro-dos-municipios-portugueses/>
- Chacim, A. R. (2008). *O endividamento municipal e os contratos de saneamento e de reequilíbrio financeiro*. XXVII Colóquio Nacional da ATAM. Torres Vedras. Obtido de <http://atam.pt/novidades/documentos/category/79-2008?download=395:ana-rita-chacim>
- Constituição da República Portuguesa
- Coso, T. C. of S. O. of the T. C. (2013). Internal control - integrated framework: executive summary. *New York*, (May), 1–20. <https://doi.org/978-1-93735-239-4>
- Costa, A. (2008). *A auditoria interna nos municípios portugueses*. Universidade de Coimbra. Obtido de https://estudogeral.sib.uc.pt/bitstream/10316/17846/1/DissertacaoAnabela_Final.pdf
- DGAL. (2014). *Evolução do Endividamento Total, por município (2014)*. Obtido de <http://www.portalautarquico.pt/pt-PT/financas-locais/endividamento/municipios/evolucao/>
- DGAL. (2016). Direção Geral das Autarquias Locais. Obtido 26 de Janeiro de 2017, de <http://www.portalautarquico.pt/pt-PT/dgal/>
- Decreto Lei nº 305/2009 de 23 de outubro - Regime Da Organização Dos Serviços Das Autarquias Locais, Pub. L. No. Diário da República: I série, Nº 206 (2009). Obtido de www.dre.pt
- Decreto Lei nº 54-A/99 de 22 de fevereiro - Plano Oficial De Contabilidade Das Autarquias Locais, Pub. L. No. Diário da República: I-A série, Nº 44/1999, 1º Suplemento (1999). Obtido de [ww.dre.pt](http://www.dre.pt)
- Fernandes, S. (2012). *A autarquia local, o estado e a sociedade civil: uma abordagem baseada em Mafra*. Universidade Nova de Lisboa.
- Ferreira, J. (1994). *Introdução à Sociologia*. (Universidade Aberta, Ed.). Lisboa.
- Feteira, M. A. P. (2013). *Norma de controlo interno e procedimentos de auditoria interna: Município*

de Salvaterra de Magos.

- INTOSAI. (2015). Normas Internacionais das Entidades Fiscalizadoras Superiores (ISSAI): Princípios Fundamentais de Auditoria (nível 3). Obtido de http://www.intosai.org/fileadmin/downloads/downloads/4_documents/ISSAI_100_Portugues.pdf
- Lei nº 2/2007, de 15 de janeiro - Lei das Finanças Locais, Pub. L. No. Diário da República: I série, Nº 10 (2007). Obtido de www.dre.pt
- Lei nº 22/2012, de 30 de maio - Regime Jurídico da Reorganização Administrativa Territorial Autárquica, Pub. L. No. Diário da República: I série, Nº 105 (2012). Obtido de www.dre.pt
- Lei nº 43/2012, de 28 de agosto - Programa de Apoio à Economia Local, Pub. L. No. Diário da República: I série, Nº 166 (2012). Obtido de www.dre.pt
- Lei nº 50/2012, de 31 de agosto - Regime Jurídico da Atividade Empresarial Local e das Participações Locais, Pub. L. No. Diário da República: I série, Nº 169 (2012). Obtido de www.dre.pt
- Lei nº 53/2014, de 25 de agosto - Regime Jurídico da Recuperação Financeira Municipal, Pub. L. No. Diário da República: I série, Nº 162 (2014). Obtido de www.dre.pt
- Lei nº 73/2013, de 3 de setembro - Regime Financeiro das Autarquias Locais e Entidades Intermunicipais, Pub. L. No. Diário da República: I série, Nº 169 (2013). Obtido de www.dre.pt
- Lei nº 75/2013, de 12 de setembro - Regime Jurídico das Autarquias Locais, Pub. L. No. Diário da República: I Série, Nº 176 (2013). Obtido de www.dre.pt
- Lei nº 98/97, de 26 de agosto - Lei De Organização E Processo Do Tribunal De Contas, Pub. L. No. Diário da República: série I, Nº 47 (2015). Obtido de www.dre.pt
- Lobo, F. C., & Ramos, P. (2011). O enquadramento legal do endividamento municipal em Portugal. *Revista Portuguesa de Estudos Regionais*, 3.º Quadrimestre, (Nº28), 13.
- Marçal, N., & Marques, F. L. (2011). *Manual de Auditoria e Controlo Interno no Sector Público* (1º). Edições Sílabo.
- Marques, M. da C. da C., & Almeida, J. J. M. de. (2004). Auditoria No Sector Público : Um Instrumento Para a Melhoria Da Gestão Pública. *Revista Contabilidade & Finanças - USP*, 358, 84–95. <https://doi.org/10.1590/S1519-70772004000200007>
- Monteiro, A. (2015). *A Avaliação do Sistema de Controlo Interno: o contributo do auditor externo e o seu papel na gestão empresarial*. Faculdade de Economia do Porto. Obtido de <https://repositorio-aberto.up.pt/bitstream/10216/80559/2/36588.pdf>
- Morais, G., & Martins, I. (2013). *Auditoria Interna Função e Processo* (4º). Áreas Editora.
- Moura, N. J. (2011). Procedimentos de Auditoria a adoptar na Revsão Legal das Contas dos Municípios: Enquadramento teórico e aplicação prática. *Revisores e Auditores*, (Nº 52), 22–34. Obtido de <http://www.oroc.pt/fotos/editor2/Revista/52/Auditoria2.pdf>
- Pardal, L., & Lopes, E. S. (2011). *Métodos e Técnicas de Investigação Social*. (A. Editora, Ed.) (10.^a

ed.). Lisboa.

Pinheiro, C. G. de A. (2013). *Acrescentar valor à organização com a Auditoria Interna*. INSTITUTO SUPERIOR DE CONTABILIDADE E ADMINISTRAÇÃO DO PORTO. Obtido de http://recipp.ipp.pt/bitstream/10400.22/1804/1/DM_CatarinaPinheiro_2013.pdf

Pinto, C. A. J. (2015). *As implicações do novo regime financeiro das autarquias locais no apuramento do endividamento do grupo municipal: o caso do município de Lisboa*. ISCAL.

SATAPOCAL. (2004). *Prestação de contas pelas autarquias locais*. Obtido de http://www.portalautarquico.pt/ficheiros/?schema=f7664ca7-3a1a-4b25-9f46-2056eef44c33&channel=a7187039-4863-4c6c-9ef0-1422b677728d&content_id=F70472BF-6241-4520-99A6-35A3A5E13AC8&field=storage_image&lang=pt&ver=1&filetype=pdf&dtestate=2014-07-09154046.

Silveira, O., Caiado, A., & Fernandes, M. (2007). *Contabilidade Pública*. Lisboa.

Taborda, D. (2015). *Revisão Legal das Contas e outras funções do Revisor Oficial de Contas (2º)*. Edições Sílabo. Obtido de http://www.silabo.pt/Conteudos/8070_PDF.pdf

Tanzi, V., & Schuknecht, L. (2000). *Public Spending in the 20th Century: A Global Perspective*. Cambridge University Press.

Tribunal de Contas. (1992). *Glossário de termos comuns utilizados no âmbito do controlo externo*. Lisboa. Obtido de <http://www.tcontas.pt/pt/publicacoes/manuais/map/Glossario.pdf>

Tribunal de Contas. (2005). *O Tribunal de Contas na atualidade*. Lisboa. Obtido de http://www.tcontas.pt/pt/apresenta/actualidade/sit_act.pdf

Tribunal de Contas. (2016). *Manual de auditoria de resultados*. Lisboa. Obtido de http://www.tcontas.pt/pt/publicacoes/manuais/mapf/mapf_20161107.pdf

APÊNDICES

Apêndice I

Carta de apresentação do questionário

Ex.mo(a) Senhor(a) Presidente,

O meu nome é Diana Guimarães e no âmbito do Mestrado de Contabilidade do Instituto Superior de Contabilidade e Administração da Universidade Aveiro, encontro-me a desenvolver uma investigação subordinada ao tema **“Contributo da Auditoria no processo de Endividamento dos Municípios Portugueses”**, sob a orientação da Prof^a Doutora Helena Inácio.

Tem-se verificado, através da literatura que a prática da auditoria interna nos municípios portugueses é, na maioria dos casos, um processo ainda em desenvolvimento e amadurecimento. As constantes mudanças que ocorrem no sector público, seja por influência da área económico-financeira ou, estimuladas pelas reformas na administração pública não permitem que os processos de auditoria interna se fortaleçam. Neste sentido, a presente investigação pretende: (1) estudar os processos de auditoria interna existentes nos municípios inseridos nas divisões das NUTS III; (2) e compreender de que forma estes processos podem contribuir para o controlo do endividamento autárquico.

Desta forma, venho solicitar a colaboração de V. Exa, para o preenchimento do questionário no link anexado, e/ou a cedência do mesmo ao responsável da área da auditoria interna e/ou a outro responsável que tenha a seu cargo a área financeira. O tratamento dos dados recolhidos por este questionário será efetuado de forma agregada, estando sempre garantido o anonimato das respostas e a sua confidencialidade. <https://goo.gl/forms/iLB1n5L84vraqvFu2>

Na presença de alguma dúvida ou sugestão, não hesite em contactar-me através do e-mail: dianarguimaraes@ua.pt.

Sendo a resposta de V. Exa fundamental para o desenvolvimento da presente investigação, agradeço, desde já, a disponibilidade e a atenção dispensada solicitando uma resposta tão breve quanto possível.

Atentamente,

Diana Guimarães

Apêndice II

Questionário

“Contributo da auditoria no processo de endividamento dos municípios portugueses”

Ex.mo(a) Sr.(a).

O presente questionário pretende investigar a influência da auditoria no controlo financeiro relativo ao endividamento municipal. Neste sentido, o questionário apresenta 3 partes:

- I - Caracterização do município e do endividamento;
- II – Presença da auditoria no município;
- III – Valor da auditoria interna no controlo do endividamento municipal.

Garantimos o total anonimato e confidencialidade das respostas.

Obrigada desde já pela colaboração!

I – Caracterização do Município: Secção 1

1. Município: _____
2. Qual é a profissão que exerce no município: _____
3. Quais são as entidades associadas ao município?
 - ☐ Serviços municipalizados
 - ☐ Empresas municipais
 - ☐ Outros
4. O município dispõe de Contabilista Certificado?
 - ☐ Sim
 - ☐ Não
5. Indique o limite de endividamento do município em 2016 _____
6. Alguma vez o município foi multado com sanções por ultrapassar o limite de endividamento?
 - ☐ Sim
 - ☐ Não
7. O município já recorreu a algum destes instrumentos de recuperação financeira?
 - ☐ Fundo de Apoio Municipal – FAM
 - ☐ Fundo de Regularização – FRM

- Pagar a Tempo e Horas – PTH
- Programa de Apoio à Economia Local – PAEL
- Nunca recorreu a qualquer instrumento de recuperação financeira

II – Presença da auditoria no município Secção 2

8. Desde quando o município dispõe de Revisor Oficial de Contas?
 - Anteriormente à entrada em vigor da Lei n.º 73/2013, de 03 de setembro
 - Após a entrada em vigor da Lei n.º 73/2013, de 03 de setembro
9. Conhece o trabalho realizado pelo Revisor Oficial de Contas?
 - Sim
 - Não
10. O Tribunal de Contas já efetuou uma auditoria ao município?
 - Sim
 - Não

II – Presença da auditoria no município Secção 3

11. O município apresenta Norma de Controlo Interno?
 - Sim
 - Não

Se o utilizador responder SIM, é redirecionado para a seguinte questão:

12. A norma de controlo interno é divulgada e aplicada nos procedimentos municipais?
 - É divulgada e aplicada
 - É divulgada, mas não é aplicada
 - Não é divulgada, nem aplicada

II – Presença da auditoria no município Secção 4

13. Existe no município um departamento ou um responsável de auditoria interna?
 - Sim
 - Não

Se o utilizador responder SIM, é redirecionado para a parte III, Existindo AI.

Se o utilizador responder NÃO, é redirecionado para as seguintes questões:

14. Na sua opinião, quais são os motivos para a inexistência de um departamento ou de um responsável de auditoria interna?
 - Escassez de recursos humanos qualificados
 - Escassez de recursos financeiros
 - Não foi prevista a necessidade da sua criação

- Não é obrigatório por lei
- Outro

15. Está prevista a criação de um departamento ou a contratação de um responsável de auditoria interna?

- Sim
- Não

Seguidamente, o utilizador irá responder às questões seguintes:

III – Valor da auditoria interna no controlo do endividamento municipal

Indique na sua opinião, numa escala de 1 a 5, em que 1 - discorda totalmente e 5 - concorda totalmente, qual o grau de concordância com cada uma das seguintes afirmações.

Secção 5 – Não existindo A.I.

1. As atividades desenvolvidas pela auditoria interna contribuem para as decisões sobre o endividamento municipal do município.
2. A auditoria interna contribui para a transparência da gestão dos recursos públicos no município.
3. A presença da auditoria interna reforça a confiabilidade e credibilidade aos documentos referentes à prestação de contas.
4. O acompanhamento da auditoria interna auxilia o departamento financeiro no controlo económico, financeiro e orçamental do município.
5. As atividades da auditoria interna identificam situações de irregularidade e de risco como por exemplo, o sobre-endividamento.
6. A auditoria interna desenvolve informações sobre o desempenho do município e auxiliou na avaliação dos objetivos a alcançar.
7. Os órgãos de gestão do município beneficiam do apoio da auditoria interna para o controlo do equilíbrio orçamental.
8. A supervisão e controlo da auditoria interna evita práticas ineficientes.
9. A segregação de funções contribui para maior controlo sobre os procedimentos que podem potenciar o risco de endividamento municipal.
10. O desenvolvimento contínuo de práticas de auditoria interna permite à gestão prevenir situações de endividamento no município.
11. A abordagem sistemática e coerente da auditoria interna possibilita avaliar com mais detalhe programas e projetos específicos em que o município está envolvido.

Obrigada pela sua participação e disponibilidade.

Secção 5 – Existindo A.I.

1. As atividades desenvolvidas pela auditoria interna contribuem para as decisões sobre o endividamento municipal do município.
2. A auditoria interna contribui para a transparência da gestão dos recursos públicos no município.
3. A presença da auditoria interna reforça a confiabilidade e credibilidade aos documentos referentes à prestação de contas.
4. O acompanhamento da auditoria interna auxilia o departamento financeiro no controlo económico, financeiro e orçamental do município.
5. As atividades da auditoria interna identificam situações de irregularidade e de risco como por exemplo, o sobre-endividamento.
6. A auditoria interna desenvolve informações sobre o desempenho do município e auxiliou na avaliação dos objetivos a alcançar.
7. Os órgãos de gestão do município beneficiam do apoio da auditoria interna para o controlo do equilíbrio orçamental.
8. A supervisão e controlo da auditoria interna evita práticas ineficientes.
9. A segregação de funções contribui para maior controlo sobre os procedimentos que podem potenciar o risco de endividamento municipal.
10. O desenvolvimento contínuo de práticas de auditoria interna permite à gestão prevenir situações de endividamento no município.
11. A abordagem sistemática e coerente da auditoria interna possibilita avaliar com mais detalhe programas e projetos específicos em que o município está envolvido.

Obrigada pela sua participação e disponibilidade.